

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
RÉFORME DU RÉGIME DES BOISSONS

(Loi du 29 décembre 1900)

ET LES
LICENCES DES FABRICANTS
ET COMMERÇANTS DE BOISSONS

*Critique des licences considérées comme taxes
de remplacement.*

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 8 juin 1912, à 1 h. 1/2

PAR

André PUECH

Président : M. BERTHELÉMY, professeur.
Suffragants { MM. JÈZE, professeur.
CARPENTIER, professeur.

PARIS

JULES ROUSSET

1, rue Casimir-Delavigne, et rue Monsieur-le-Prince, 12

1912

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA
RÉFORME DU RÉGIME DES BOISSONS

(Loi du 29 décembre 1900)

ET LES
LICENCES DES FABRICANTS
ET COMMERÇANTS DE BOISSONS

*Critique des licences considérées comme taxes
de remplacement.*

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 8 juin 1912, à 1 h. 1/2

PAR

André PUECH



Président : M. BERTHELÉMY, *professeur.*
Suffragants { MM. JÈZE, *professeur.*
CARPENTIER, *professeur.*

PARIS

JULES ROUSSET

1, rue Casimir-Delavigne, et rue Monsieur-le-Prince, 12

1912



Digitized by the Internet Archive
in 2026

LA RÉFORME DU RÉGIME DES BOISSONS

(Loi du 29 décembre 1900)

ET LES
licences des fabricants et commerçants de boissons

AVANT-PROPOS

La loi du 29 décembre 1900, sur le régime des boissons, apparaît à distance, si l'on en juge par les résultats auxquels elle a abouti, comme un accord trop hâtif et, comme un essai provisoire, après une longue série de projets — une trentaine au moins depuis 1880 — de l'enchevêtrement desquels il est difficile de dégager un plan d'ensemble, une idée directrice. Toutefois, dans l'historique des projets, on peut distinguer deux phases.

Au début, vers 1880 (1), il s'agissait surtout d'une

1. Un mouvement dans ce sens avait déjà donné lieu en 1851 à une remarquable enquête de M. Bocher ; avec beaucoup de prudence, M. Bocher affirmait dans ses conclusions qu'il fallait se borner à des changements de détail « dans cet admirable instrument fiscal éprouvé par le temps, qu'était la loi du 28 avril 1816. »

amélioration de la loi du 28 avril 1816 et de perfectionnements de détails à apporter à cette charte constitutionnelle du commerce des boissons ; sur les instances des assujettis en contact avec le fisc, on s'était attaché à reviser les procédés de constatation et de recouvrement de l'impôt, à supprimer les abus dans la répression de la fraude, en un mot, plutôt au côté administratif et pratique du sujet. Dans cet ordre d'idées, rentrait la suppression de l'exercice et des vexations inhérentes à ce mode de perception suranné (1). Le dégrèvement n'était qu'accessoire. Voilà pour la première phase.

Cette conception primitive et assez nette s'élargit et se complique singulièrement à dater de 1892 environ. La question change d'aspect ; les améliorations

1. Il ne faut pas oublier toutefois que des tempéraments notables et déjà anciens avaient été apportés à l'exercice. En premier lieu, la loi de 1816 elle-même, article 70, établissait la faculté de l'abonnement individuel pour les vins et cidres. Plus tard, la faculté de rédemption pour les spiritueux, loi du 21 avril 1832 article 41. L'extension progressive de ces deux modes de rachat facultatif de l'exercice, abonnement et rédemption, fit que, à la veille du changement de régime, la moitié environ des débiteurs, 205.000 petits débiteurs seulement, y restaient soumis. Pour ces derniers, l'abonnement n'étant pas assez souple et motivant souvent d'après discussions et de nombreux conflits entre le fisc et les redevables, était trop onéreux. Ajoutons que dans toutes les villes placées sous le régime de la taxe unique, l'exercice n'était pas applicable.

Le système, bien qu'amélioré, soulevait néanmoins de vives protestations : manque d'unité, multiplicité des taxes, exagération des tarifs, prérogatives exorbitantes du fisc.

d'ordre fiscal qui offraient l'avantage de ne pas toucher à l'économie financière du système passent au deuxième plan. Parallèlement, on poursuit l'étude d'améliorations intéressant surtout le commerce des boissons et celle d'un aménagement nouveau de l'impôt, mais, le premier objet désormais se trouve subordonné au second. Des circonstances exceptionnelles modifiant l'économie de la production viticole, font que le législateur oublie à peu près le point de vue primitif.

Vers 1892, les vignobles si durement éprouvés pendant quinze ans par le phylloxéra, sont à peu près reconstitués. Dans les départements du littoral méditerranéen — Aude, Hérault, Gard — qui avaient le plus souffert, la disette fait place à une surproduction, due en grande partie à une certaine imprévoyance des viticulteurs eux-mêmes. Les facteurs de cette excessive production sont nombreux : extension des plantations sur des terrains peu favorables à la qualité des produits ; (plaines sablonneuses et basses), culture intensive ; fumures trop abondantes. A ces causes de dépréciation viennent se joindre celles qui tiennent à des conditions naturelles et principalement aux rendements considérables des cépages américains qui ont remplacé partout au prix de coûteux sacrifices les anciens plants arrachés du sol.

La gravité de la crise, les plaintes des intéressés,

les sollicitations de leurs représentants au Parlement, provoquent l'intervention de l'État. On espère qu'une réforme de la législation fiscale que l'on estime à tort ou à raison être un des grands obstacles à la consommation plus large du vin et des boissons hygiéniques en général, doit apporter une amélioration sérieuse à la situation. De là, cette idée de dégrèvement qui se retrouve dans tous les projets de réforme et dont M. Rouvier, dans son projet de 1892, pose le premier et très nettement le principe: ouvrir de nouveaux et multiples débouchés à la production des vins, (des vins du midi) en abaissant les droits au profit des viticulteurs et par répercussion au profit des consommateurs (1).

Puis, l'idée se précise. Pour rendre le dégrèvement plus complet et lui conférer le maximum d'efficacité, le gouvernement songe à associer les communes à cette politique de protection et, c'est ainsi que la question de la réforme des octrois vient se greffer sur la réforme générale du régime des boissons. Cette idée de faire contribuer les villes à l'œuvre qui se prépare, est clairement indiquée dès 1893 dans le projet de M. Rouvier.

1. Sans oublier les considérations hygiéniques invoquées en l'espèce, car on désire, par l'abaissement sensible des droits, mettre à la portée du consommateur une boisson naturelle et saine, qui se substituera de plus en plus aux boissons artificielles et à l'alcool, dont la consommation est un fléau pour la santé publique.

Orientée dans ce sens, la question s'est compliquée, et bientôt le gouvernement s'est trouvé aux prises avec des embarras de toutes sortes que devaient provoquer l'assaut, le choc d'intérêts complexes et violemment opposés les uns aux autres, qu'une modification de l'état de choses antérieur et le « déplacement de l'impôt » touchent d'une façon directe ou indirecte. Au premier plan dans les préoccupations gouvernementales, les besoins et les intérêts des producteurs ; puis, ceux des industriels du Nord, distillateurs et rectificateurs d'alcool, bouilleurs des Charentes et de l'Armagnac, petits bouilleurs des pays à cidre, des pays à fruits, producteurs d'eaux-de-vie de vins et de marcs, enfin intérêts considérables, du commerce de boissons, intermédiaire entre le producteur et le fisc qui se trouve exposé à la suite d'un bouleversement des charges pesant sur lui à gagner peu, éventuellement, et peut-être à perdre beaucoup. Ajoutons les répercussions sur les industries dérivées ou voisines, concurrentes parfois, dénaturateurs d'alcool, fabricants de vinaigre, de liqueurs et spiritueux composés, l'industrie du sucre (1).

Il s'agit de concilier tous ces éléments qui se

1. Solidaire des questions intéressant le commerce des boissons par tout ce qui concerne le sucrage des vendanges, par l'intérêt direct que les fabricants de sucre ont dans cette question particulière.

heurtent, de trouver une formule transactionnelle qui rallie les forces opposées, hostiles, chacune en ce qui la concerne, aux parties de la réforme qui lèsent plus ou moins ses prétentions et ses intérêts.

Tel est, en raccourci, l'historique des projets de réforme des boissons. Celle-ci a demandé vingt ans, et elle n'est pas finie, s'il est vrai que la loi de 1900 n'a qu'un caractère provisoire et qu'elle n'a pas réussi à donner à notre législation des boissons son assiette définitive.

A travers les contradictions et même les incohérences qu'ont révélé les divers systèmes de réforme, peut-on distinguer une indication nette dans tel ou tel sens ? Il nous paraît qu'ils confirment la tendance générale qui s'est fait jour à travers notre législation de l'impôt indirect, et qu'on peut résumer ainsi : on a cherché à orienter la législation dans une voie protectionniste où l'intérêt du fisc n'avait rien à voir ; « simple témoin passif » d'abord, l'impôt indirect est devenu un agent actif d'intervention dans le domaine complexe et délicat des intérêts économiques.

Au lieu que son rôle se borne uniquement à enregistrer des faits, à s'y adapter aussi exactement que possible et, afin de les mieux saisir à suivre de près les transformations de la matière imposable, la législation, non contente de se régler sur les conditions de l'industrie, à un moment donné, essaie de

les réglementer, d'imprimer une direction déterminée à certaines branches de la production et d'en favoriser, par des encouragements directs ou indirects, le développement au dedans et au dehors, tandis que sa fonction essentielle consisterait à n'en pas contrarier l'essor.

La politique fiscale suivie à l'égard de l'industrie du sucre jusqu'à la convention de Bruxelles en 1902, est caractéristique de la conception dont nous parlons.

Le régime nouveau de l'alcool dénaturé institué par les lois du 25 février 1901 (art. 59) et du 30 mars 1902 (art. 16) en est jusqu'à un certain point une application (1).

La question de l'alcool si complexe chez nous, à cause de la diversité des produits suivant les régions, a donné lieu au cours de ces dernières années, à toute une série de propositions tendant sous des

1. La question des usages industriels de l'alcool, apparaît vers 1895. Frappé par les résultats de la législation allemande qui, dès 1890, exemptait de tous droits de consommation les alcools employés pour les usages industriels (chauffage, cuisine et éclairage, y compris la fabrication des vinaigres), le syndicat de la distillerie agricole réclamait des mesures analogues en France.

La loi de 1902 prévoit au profit des dénaturateurs, l'allocation d'une prime indirecte sous forme d'un remboursement des frais de dénaturation par le méthylène, soit 9 francs par hectolitre d'alcool pur. Le but de cette allocation est d'encourager le développement des emplois industriels de l'alcool.

formes différentes, à favoriser les eaux-de-vie naturelles, soit par une taxe différentielle, soit même au moyen de primes directes ou détournées, de façon à faciliter l'écoulement des excédents de la production viticole vers la distillerie, dans le but de remédier à la mévente (1).

On voit jusqu'où peut entraîner la conception de l'impôt « agent de justice », arbitre dans la lutte des intérêts.

Dans certains pays étrangers, notamment en Allemagne, en Italie et en Suisse, la législation fiscale contient certaines dispositions très intéressantes au point de vue du caractère économique, protectionniste de l'impôt indirect (2). Faut-il citer encore

1. On a fait remarquer à ce propos que toute mesure de ce genre aboutirait à encourager la production de petits vins invendables comme boisson, c'est-à-dire, à un résultat opposé à celui qu'on cherchait.

2. ALLEMAGNE. — Allusion au régime des petites distilleries agricoles, qui leur réserve le bénéfice des primes d'exportation et leur assure même sur le marché intérieur une situation privilégiée vis-à-vis des distilleries industrielles, et qui limite enfin, par la fixation de contingents, la production des industries agricoles, de manière à maintenir autant que possible des prix suffisamment rémunérateurs. Ces divers résultats sont obtenus au moyen d'une législation très compliquée.

SUISSE. — *Monopole fédéral*. — Le côté intéressant du monopole de l'alcool en Suisse, établi en 1890, c'est que le monopole est aux mains du gouvernement fédéral, un instrument propre à modifier les conditions de l'industrie, d'une part, en favorisant la production des alcools et d'autre part, en localisant cette production dans certains districts :

1° Le monopole paie aux producteurs indigènes, l'alcool à un

l'exemple de certains États de l'Amérique du Nord dont la législation des licences instituant un taux quasi-prohibitif, n'est qu'un moyen automatique de réduire le nombre des cabarets. C'est là un cas d'intervention au nom des considérations sociales ; nous reviendrons sur cette législation dans un chapitre spécial.

Il est cependant des limites, à cette intervention provoquée par les sollicitations souvent mal fondées des intéressés : par exemple, la question de l'exonération partielle des sucres employés à l'amélioration des vendanges et à la fabrication des vins de marc et de sucre (1), démontre combien le législateur, assailli par les réclamations souvent contradictoires

cours supérieur au cours normal. Il fait du protectionnisme ;

2° Par une répartition des commandes, il s'applique à concentrer la fabrication dans les districts où il estime qu'il y a surabondance de matières premières.

ITALIE. — Système récent des primes indirectes en faveur des distillateurs de vins et de fruits, par le jeu d'une taxe différentielle sur les alcools.

1. La loi du 29 juillet 1884, article 2, accordait le bénéfice d'un tarif réduit sur les sucres employés à la vinification, à une époque où la disette des récoltes rendait cette mesure utile et précieuse aux viticulteurs.

C'est en 1876 que furent pour la première fois formulées des propositions en vue de faire accorder le bénéfice de cette modération de taxe (tarif de 20 francs d'après la loi du 29 juillet 1884, article 2, relevé à 24 francs par la loi du 27 mai 1887). Puis, le décret du 23 juillet 1885 pour l'exécution de l'article 2 de la loi, étendit en pratique la détaxe au sucrage des marcs (vins de seconde cuvée), c'est surtout contre les abus auxquels prêtait cette extension que les protestations s'élevèrent.

des groupements intéressés, est tenu à la prudence dans son action.

Aujourd'hui, les viticulteurs du Midi, imputant à la fabrication des vins de sucre une part (probablement exagérée) de la crise dont ils souffrent, demandent l'abolition de toute réduction des droits et l'interdiction du sucrage, même pour les récoltants. Or, parmi ces récoltants, il y a ceux des régions du Centre et du l'Est, qui ne peuvent pas s'en passer ; il y a donc une distinction judicieuse à faire, et toute solution trop radicale dépassera le but. Et puis, dans les années de récoltes médiocres, même dans le Midi, la pratique du sucrage, dans les limites autorisées, devient une nécessité. Faut-il l'interdire aujourd'hui, pour la rétablir demain et ainsi de suite ? Alors, c'est l'instabilité de la législation.

En d'autres termes, il est absolument nécessaire que le législateur, sollicité d'intervenir, fasse la part des préoccupations locales mêlées aux considérations d'intérêt général.

Quelle réglementation, toujours au nom des intérêts des producteurs, n'a-t-on pas proposée en ce qui concerne la vente et la circulation des sucres sous prétexte de combattre la fraude ? N'allait-on pas jusqu'à protester contre toute réduction — bien-faisante au point de vue général — de l'impôt du sucre, exorbitant jusqu'à la loi de 1903 ?

Combien précaires, combien insuffisants parfois,

les avantages que procurent les mesures législatives de cette espèce. Ou elles viennent trop tard, et ne remédient à rien, ou bien, elles ont un résultat opposé à celui qu'on espérait dans toute réglementation de ce genre ; il y a forcément une certaine part d'expérimentation ; les méthodes sont incertaines, les effets plus incertains encore.

La réforme des boissons, qui devait remédier en partie à la crise viticole, a-t-elle donné des résultats satisfaisants ? Nous le verrons par la suite.

Mais, d'abord, sans vouloir refaire l'historique détaillé des divers projets, nous chercherons à dégager l'essentiel des travaux parlementaires. Dans une première partie, nous verrons quel était l'objectif de la réforme, quels ont été les moyens employés, puis, nous examinerons quels résultats ont été obtenus. Nous étudierons ensuite le mécanisme des licences, leur fonctionnement et nous comparerons notre système aux systèmes étrangers. Enfin, dans une dernière partie, nous envisagerons divers projets de réforme et la question de la suppression des licences.

PREMIÈRE PARTIE

LA CRISE VITICOLE. — MOYENS D'Y REMÉDIER

DÉGRÈVEMENT DES BOISSONS HYGIÉNIQUES

RECHERCHE DES COMPENSATIONS. — SURTAXE DE L'ALCOOL

Dès 1893, la question de la réforme du régime des boissons se complique à la suite de la crise subie par la viticulture. Elle s'inspire à ce moment de considérations économiques. Par la suite, la crise allant en s'aggravant, détermina le gouvernement à agir.

Grâce au tarif douanier de 1892, de caractère prohibitif (1) et qui visait surtout les vins espagnols, grâce aussi à la plantation des cépages américains, les récoltes progressèrent rapidement. Mais la reconstitution des vignobles (2) fut tellement féconde, qu'à la disette succéda une surproduction dont les conséquences ont pesé sur le marché jusqu'à ces trois années.

1. Tarif maximum 25 francs l'hectolitre ; tarif minimum : 12 francs l'hectolitre.

2. L'étendue des plants américains couvrait 9.000 hectares en 1881 ; 110.000 hectares en 1886 ; 436.000 hectares en 1890.

L'abondance particulière des récoltes dans les années suivantes : 1893, 50.000.000 hectolitres ; 1896, 44.656.000 hectolitres ; 1900, 67.000.000 ; 1904, 66.000.000 ; 1907, 66.000.000 qui avilit considérablement les prix des vins du midi, à faible degré, marque les points extrêmes de la crise, caractérisée par la dépréciation des cours et la mévente. (1).

Bientôt la protection douanière apparaît insuffisants et, l'on demande à la législation intérieure de la renforcer par une double série de mesures ; 1^o par des abaissements de tarifs ; 2^o par un ensemble de dispositions protectrices contre les fraudes commerciales ou fiscales sur les vins et la concurrence due à la production des vins de sucre et des vins artificiels

Disons deux mots seulement de l'ensemble des mesures édictées contre la fraude.

D'une manière générale, au début de la reconstitution des vignes et jusqu'aux environs de 1892-1893, les effets de la réduction des droits sur les sucres destinés à l'amélioration des vendanges, étaient bienfaisants ; la législation sur le sucrage des récoltes,

1. Quelles sont les causes naturelles de la surproduction dans le midi. Elles tiennent moins à l'extension des plantations ralentie de 1898 à 1902, qu'à l'augmentation des rendements à l'hectare et à la qualité trop souvent médiocre des vins, on a trop recherché la quantité au détriment de la qualité. Un des remèdes les plus efficaces est l'amélioration de la qualité. La crise est imputable en partie à l'imprévoyance des producteurs, la part de la fraude n'est pas considérable (*Moniteur vinicole* 1905).

la loi du 29 juillet 1884, était à cette époque d'accord avec les nécessités de la production, mais, ces conditions étant changées la situation se trouvant renversée, les intéressés surtout le midi ne cessent de réclamer une revision des dispositions concernant le sucrage, une réglementation très sévère des vins produits par addition de sucre et des vins artificiels, un contrôle de la circulation et de la détention des vins de sucre en vue de la vente (1. du 6 avril 1897). Puis, à un moment donné, on réclame non seulement une réglementation plus sévère mais encore, la suppression de toutes les réductions de tarif accordées jusqu'alors, enfin, l'interdiction absolue de toutes opérations de sucrage.

Les viticulteurs, s'exagérant l'étendue des fraudes et des abus (1), voient dans la concurrence des vins

1. Le tableau suivant de la production des vins artificiels de 1895 à 1907, démontre ce qu'il y avait d'exagération dans les plaintes élevées à cet égard.

Années	Vins de sucre	Vins de raisins secs
1895	1.426.000 hectol.	758.000 hectol.
1896	1.426.000 —	888.000 —
1897	1.049.000 —	451.000 —
1898	1.752.000 —	129.000 —
1899	1.855.000 —	108.000 —
1900	906.000 —	93.000 —
1901	340.000 —	38.000 —
1902	549.000 —	9.000 —
1903	805.000 —	23.000 —
1904	437.000 —	52.000 —
1905	317.000 —	17.000 —
1906	842.000 —	2.000 —
1907	427.000 —	3.000 —

artificiels de toutes espèces, un des principaux agents de la mévente.

Sans aller jusqu'à l'interdiction, de nature à léser gravement les intérêts de certaines régions, le législateur relève le taux du tarif réduit sur les sucres de 24 à 40 francs. Enfin, un contrôle préventif destiné à suivre la destination et l'emploi des sucres, complète les dispositions relatives au sucrage. Tel est l'objet de la loi du 6 août 1905, concernant la répression des fraudes sur les données alimentaires. Parmi les dispositions de cette loi relatives à la répression des fraudes (treize premiers articles) l'une exige une déclaration et une justification d'emploi de la part de toute personne qui désire avoir en sa possession, en même temps que des vins destinés à la vente, des vendanges, moûts, lies et mares, une quantité de sucre supérieure à 50 kilogrammes. Tout envoi de 50 kilogrammes de sucre ou glucose au moins, à une personne n'en faisant pas le commerce ou n'exerçant pas une industrie qui en comporte l'emploi, devra être accompagné d'un acquit à caution. (1)

Sans refuser toute valeur à ces remèdes législatifs,

1. Énumérons dans cet ordre d'idées les différentes étapes de la législation :

1^o Circulation des vins de sucre, délivrance des titres de mouvement de couleur spéciale (loi du 14 août 1889) ;

2^o Obligation pour les négociants d'emmagasiner dans des

il est bien évident qu'ils n'agissent pas toujours et partout avec une même efficacité ; parfois ils sont inutiles et le plus souvent, on peut même dire toujours, ils se révèlent insuffisants et purement empiriques, leur valeur du reste dépend beaucoup de la façon dont les règlements multiples et minutieux sont appliqués ; or, il ne faut pas se dissimuler que, dans la pratique, leur exécution est très délicate.

Quoi qu'il en soit, il est clair que toutes les mesures de ce genre, fussent-elles, même sérieusement appliquées, sont impuissantes à remédier à une situation économique qui tient ou tenait pour une certaine

locaux séparés les vins de sucre et de tenir de ces vins des comptes séparés (loi du 11 juillet 1891) ;

3° Assimilation du mouillage et de l'alcoolisation des vins à une falsification de denrées alimentaires (loi du 14 juillet 1894), lois Griffé ;

4° Interdiction formelle de la fabrication et de la détention des vins de sucre en vue de la vente (loi du 6 avril 1897) ;

5° La loi du 29 décembre 1900 (art. 16) limitant d'après les besoins présumés de la consommation habituelle des producteurs, les quantités de sucre qui pourront être employées au sucrage.

6° La loi du 28 janvier 1903, complétée par la loi de finances du 31 mars 1903 qui, tenant compte de l'abaissement du droit général sur les sucres, restreint les quantités qui peuvent être ajoutées à la vendange en première et deuxième cuvée (maximum de 10 kilos dans la premier cas et de 40 kilos dans le deuxième cas, par hectolitre de vendange)...

Sans omettre les lois plus récentes qui prescrivent la déclaration de récolte et l'affichage des quantités récoltées à la mairie de façon à permettre à la régie de comparer, grâce au relevé, des expéditions l'importance de la production et des envois effectués par les récoltants.

part à des causes naturelles, « foncières » : la monoculture dans certaines régions, la qualité insuffisante de la production ailleurs, le faible développement de la consommation qui peut s'expliquer lui-même par l'état stationnaire de la population, la concurrence des vins d'Algérie et de Tunisie, l'insuffisance de l'exportation. Quelle est la part des fraudes commerciales ou autres dans cet ensemble complexe de causes qui échappent à l'emprise des dispositions de détail plus ou moins empiriques et de circonstance ?

Le vrai remède est ailleurs. Au point de vue de la lutte contre la fraude, il réside surtout dans l'organisation des producteurs, dans le contrôle mutuel et vigilant des uns sur les autres, qui constituent la garantie la plus sûre contre une concurrence déloyale, et aussi dans l'extension légale du recours collectif au profit des syndicats insuffisamment armés par la législation existante (1).

Du reste, il semble que les producteurs avertis par l'expérience, commencent à comprendre qu'il leur faut d'abord et surtout compter sur eux-mêmes, s'aider eux-mêmes et, revenus d'une agitation parfois un peu factice, ils paraissent témoigner d'une confiance moins exclusive dans l'efficacité d'une poli-

1. Déjà la jurisprudence devançant sur ce point la loi a étendu autant que possible le recours collectif.

tique protectionniste dont ils étaient les principaux artisans.

Mais il nous faut revenir à ce qui constitue l'objet propre de la réforme, à savoir le dégrèvement des boissons hygiéniques.

Dans tous les projets qui s'échelonnent de 1893 à 1900, on retrouve cette idée commune, ce « leit-motiv », que *la multiplicité et l'exagération des droits qui frappent le vin, le cidre et la bière, sont un obstacle à la consommation populaire de ces boissons :*

1^o Droit de détail dans les campagnes, 12 fr. 50 0/0 du prix de vente, soit de 8 fr. 50 à 10 francs environ par hectolitre de vin consommé dans les débits, c'est-à-dire par la classe pauvre, et simple droit de circulation payé par la consommateur aisé qui, lui, s'approvisionne en gros ;

2^o Droits d'entrée et d'octroi, s'ajoutant aux droits de détail et de circulation (1) dans les villes de 4.000 à 10.000 habitants, sauf dans les villes abonnées et rédimées ;

1. Perçu d'après trois tarifs différents suivant trois zones entre lesquelles étaient répartis les départements à raison de leur éloignement des pays de productions : 1 franc, 1 fr. 50 ou 2 francs par hectolitre de vin suivant les cas.

Cette taxation à l'origine, avait sa raison d'être tant que le développement des transports par chemin de fer ne permettait pas d'expédier dans les régions éloignées les vins de qualité commune généralement consommés sur place, au lieu que seuls les vin d'un prix élevé et de qualité supérieure étaient destinés à ces régions où le vin est considéré une boisson de luxe.

3° Taxe unique comprenant les droits d'entrée et de détail dans les villes au-dessus de 10.000 habitants, indépendamment du droit de circulation, et non compris les taxes locales variables suivant les lieux ;

4° Enfin, taxe de remplacement très élevée à Paris et à Lyon.

Défaut d'unité, inégalités fâcheuses entre les redevables, complication, tels sont les vices essentiels du régime qu'il s'agit de réformer. Mais la simplification des tarifs dans le sens de l'unité et de l'égalité fiscales n'est que le moyen dont le dégrèvement est le but.

Afin de donner à ce mouvement toute l'extension et l'efficacité désirables, les communes seront invitées à s'y associer. Aussi, le mouvement qui se dessine en faveur de la suppression des octrois, les efforts faits dans ce sens, les études intéressantes entreprises pour les réaliser, se trouveront en définitive accaparés et détournés au profit exclusif d'une réforme partielle, fragmentaire, la diminution des droits locaux sur les boissons hygiéniques. Purement facultative d'abord, cette réduction est rendue obligatoire et, pour qu'elle soit effective dans un certain délai, le législateur réparant les lacunes premières de son intervention, prend soin d'indiquer aux villes laissées primitivement libres dans le choix des voies et moyens, la nature et l'importance des taxes de

remplacement auxquelles elles pourront éventuellement recourir (1).

Parallèlement, l'État devait supprimer pour son compte les droits d'entrée dans celles des villes qui ne percevaient pas ou renonçaient à percevoir des droits sur les boissons hygiéniques. (La loi du 29 décembre 1900 a réalisé cette suppression sans condition.)

En résumé, dégrèvement aussi large que possible des boissons alimentaires, tel est l'objectif principal. Il devait porter de préférence sur les tarifs les plus élevés, droit de détail dans les campagnes, taxe unique ou taxe de remplacement dans les villes et par là même, assurer une répartition plus équitable des charges, corriger les inégalités inhérentes à la diversité (2) des taxes.

Restait à déterminer jusqu'où irait le dégrèvement ?

Étant admis que la réforme devait se suffire à elle-

1. Tel est l'esprit de la loi du 29 décembre 1897, qui décrète l'obligation pour les villes à octroi de dégrever en partie dans les limites et les conditions fixées, les boissons hygiéniques.

Sur les résultats de cette loi dans les principales villes de France, voir le travail critique très documenté, de M. P. Vigier, *la Réforme du régime fiscal des boissons hygiéniques dans les principales villes de France*, 1909. Cette réforme intéressait 1.244 villes.

2. Cette diversité, du reste, n'était pas purement arbitraire, la répartition du droit de circulation par zones en particulier, avait sa raison d'être à l'origine.

même, l'affirmation de ce principe en quelque sorte *in limine litis* (projet Rouvier, 1893), tranchait la question de savoir si ce dégrèvement serait total ou simplement partiel.

Et les nécessités financières d'abord écartaient les solutions trop radicales. De plus, dans l'intérêt même des viticulteurs qui ne cessaient de dénoncer la concurrence des vins factices, il était indispensable que la régie conservât « un droit de regard » sur la production et le commerce des boissons, et seulement le maintien d'un droit de consommation ou de circulation modérée et uniforme lui permettait de suivre le vin dans ses successifs déplacements, de la cave du propriétaire aux chais du marchand en gros et chez les débitants. De l'avis même des intéressés, la suppression de tout droit n'aurait profité qu'aux fabricants de vins factices (1).

Cette réserve admise, le taux de ce droit uniforme n'était pas indifférent, tant s'en faut, à l'orientation de la réforme. Les divergences sur ce point se traduisaient par des écarts considérables qui devaient se répercuter sur l'ensemble, déplacer l'équilibre financier du système, tantôt aux dépens de la surtaxe de l'alcool, tantôt aux dépens des licences ; dans les deux cas plus ou moins, le commerce des

1. Tel était l'avis de M. Paul Taquet (*Revue vinicole*, 1895). La majorité des viticulteurs le comprenait elle-même.

boissons était appelé à payer les frais de ce déplacement d'impôt. Or, une des raisons de la réforme était d'en répartir d'une manière plus équitable les charges.

Tous les projets qui se sont succédé sans relâche, discutés, amendés, retouchés, ont tenté cette mise au point, et leur élaboration patiente témoigne d'un effort méritoire et stérile dans le sens d'une solution transactionnelle, d'un compromis acceptable entre les divers intérêts en présence, commerciaux, industriels et agricoles. C'était là une tâche singulièrement malaisée et pour tout dire impossible.

Nous examinerons plus tard si la loi de 1900 a réalisé cette formule.

Le problème de la surtaxe de l'alcool était particulièrement délicat. Cette question qui constituait le pivot de la réforme ramenait nécessairement la discussion sur la partie la moins cohérente de notre système d'impôts indirects qui touche à l'alcool. Or, la plupart des projets demandaient à l'alcool la plus large part des compensations nécessaires (1).

1. Antérieurement, trois surtaxes ont été établies successivement.

En 1855, surtaxe de 22 fr. 80 par hectolitre ;

En 1860, surtaxe de 30 francs par hectolitre ;

En 1871, surtaxe de 60 francs par hectolitre, plus le demi-décime (1 fr. 25) établi par la loi de 1873.

Résultats : diminution de la consommation taxée. Baisse des recettes.

Toute aggravation un peu importante du droit général de consommation sur l'alcool déjà élevé, si l'on tient compte des droits locaux variables qui s'y ajoutent, soulevait les plus grandes difficultés, surtout qu'une deuxième surtaxe laissée à la disposition des communes, était destinée à couvrir les frais de la réforme des octrois. Ceci indique, étant donné les conditions dans lesquelles la question se posait, qu'en tout état de cause si prudentes que fussent les appréciations, quant au quantum nécessaire, les aggravations simultanées apportées au droit général et aux taxes locales portaient le chiffre nouveau de l'impôt à un taux considérable.

1^o L'expérience était dangereuse au point de vue fiscal (1) ;

2^o Dans les circonstances où elle était tentée, elle

1. A ce point de vue, résumons brièvement les objections que présentait M. Ernest Boulanger (*Revue politique et parlementaire*, mars 1897).

Selon lui, la réforme financière des boissons se trouve en face de trois causes principales et très importantes de déficit.

Diminution de la matière imposable par suite de celle des quantités d'alcool consommé, le vin étant plus largement consommé (déplacement de la consommation) et par suite encore de la réduction du degré des alcools. Ce fait a été vérifié par les résultats d'enquêtes antérieures, entreprises au lendemain d'une élévation des droits (enquête faite à Paris en 1872 par M. Léon Say, préfet de la Seine).

La fraude dans les villes (distilleries clandestines) et dans les pays où il y a en grand nombre des bouilleurs de cru.

L'expérience des augmentations successives du droit sur l'alcool confirme ces prévisions.

soulevait certaines objections d'ordre économique (1);

3° Enfin, elle risquait de faire supporter tout le fardeau de la taxe nouvelle à certaines régions, quelques départements à la fois grands consommateurs et producteurs d'alcool (2). Et la répartition géographique

Le bas prix de l'alcool d'une part, dû aux perfectionnements apportés par les distillateurs dans leur industrie, les effets d'une réglementation intermittente du privilège des bouilleurs, et de l'autre la disette de la production viticole durant plusieurs années, ont contribué, dans une certaine mesure, à atténuer les effets des aggravations de tarif sur la consommation.

Ces circonstances ne se reproduiront plus aujourd'hui. M. Boulanger, dans la conclusion de son étude, prévoyait que le déficit probable des recettes ne serait pas loin d'atteindre 50 millions.

Ces calculs se sont trouvés vérifiés par les faits, au lendemain de l'application de la loi de 1900.

1. Ces circonstances, d'après M. Ribot (exposé des motifs de son projet, 1895), tiennent à la crise de la distillerie industrielle, concurrencée de plus en plus par la production des eaux-de-vie de cru qui a repris une grande activité.

C'est pour lui une raison de ne pas surélever le droit sur l'alcool (au delà d'une taxe de 175 francs par Hl.) sous peine d'aggraver la crise. En compensation, M. Ribot prévoyait l'établissement d'une surtaxe spéciale à la fabrication des liqueurs et spiritueux composés. Cette proposition n'a pas eu de succès. Elle soulevait de nombreuses objections, assez justifiées, du commerce, au point de vue de ses résultats financiers et de ses effets quant à l'hygiène publique (falsifications).

Il est vrai que par ailleurs cette crise était attribuée à une surproduction d'alcools fabriqués avec des mélasses étrangères surtout importées d'Allemagne.

D'autres, surtout les représentants des Charentes et de l'Armagnac, ont fait valoir, au cours des discussions, qu'une surtaxe — surtout une surtaxe élevée — nuirait considérablement à l'écoulement déjà très difficile de leur production.

2. On a calculé à cet égard les répercussions très inégales qu'en

de l'impôt devait être d'autant plus défectueuse, d'autant plus inique qu'à la faveur des fissures existant dans le système, toute une catégorie de contribuables ou même des régions entières avaient la possibilité de s'y soustraire. Au seul point de vue financier, cette anomalie n'était pas moins redoutable.

En d'autres termes, il était indispensable du jour où l'on touchait au régime de l'alcool, de combler les lacunes de la législation, de faire disparaître cer-

traînerait une surtaxe nouvelle et considérable au point de vue de la répartition de l'impôt entre les départements.

Parmi les départements, ceux qui sont à la fois grands producteurs et consommateurs d'alcool, soit une vingtaine de départements de la région du nord et du nord-ouest supporteraient de ce fait une surcharge de 60 millions à eux seuls, supérieure même à celle qui devait atteindre l'ensemble des autres départements.

A tous ces arguments, M. de Verninac, rapporteur au Sénat des projets successifs de la commission sénatoriale, ajoutait le suivant : Il faut ménager l'avenir, garder des ressources du côté de l'alcool au cas de besoin, et ne procéder que par étapes à des relèvements de tarifs. Enfin, on a fait souvent remarquer avec raison que l'élévation parallèle prévue des droits locaux sur l'alcool imposait au législateur une certaine modération.

L'exemple souvent invoqué des relèvements de tarifs dans les pays étrangers (Angleterre, États-Unis, Russie, Norvège etc.) n'est pas probant. Car, chez nous, grâce à la coexistence des taxes locales, le chiffre de l'impôt n'est pas loin d'atteindre les taux énormes adoptés dans ces pays. Puis, le rendement de l'impôt y est plus assuré. La surveillance est concentrée sur un nombre restreint de grandes distilleries, au lieu que chez nous elle est beaucoup plus difficile et beaucoup moins efficace pour la perception, s'éparpillant sur une infinité de petits industriels ou bouilleurs et une variété de produits, dont beaucoup échappent au contrôle du fisc.

taines immunités vicieuses dans leur principe même, et dont les conséquences dommageables, pour le Trésor, devaient nécessairement s'aggraver.

Le privilège des bouilleurs de cru et la surtaxe de l'alcool. — Ainsi, l'élévation des droits sur l'alcool posait à nouveau la question du privilège des bouilleurs de cru, sinon de sa suppression absolue et immédiate, du moins d'une réglementation sévère de cet état de choses, qui s'imposait plus que jamais pour deux raisons principalement :

En premier lieu, la surtaxe de l'alcool augmentait encore la prime à la fraude, et puis l'abondance régulière des récoltes surtout dans les pays de vignobles, étaient cause que les opérations des distillateurs avaient pris et continueraient à prendre une extension considérable, d'où pour le Trésor une source en quelque sorte permanente de déperdition en dehors des causes accidentelles temporaires qui tiennent au phénomène bien connu du déplacement de la consommation, de la substitution dans les bonnes années, du vin, aux boissons spiritueuses, se traduisant elle-même par un fléchissement correspondant, corrélatif, des recettes sur l'alcool.

Par conséquent, le maintien du privilège dans son intégralité, était désormais incompatible avec un régime qui fondait sur l'alcool son équilibre financier ; et sous peine de renoncer à la réforme elle-même, il fallait aborder de front la question.

Examinons quel intérêt présente une réglementation pour le Trésor ? Sans préjuger encore dans quel sens doit être conçue cette réglementation jusqu'où elle peut et doit être conçue et jusqu'où elle peut et doit s'engager si elle veut être efficace.

Mais d'abord qu'est-ce que le privilège ? En quoi consiste l'immunité des récoltants sur le produit de leur distillation.

Le caractère de l'immunité, dont jouissent les récoltants, a été souvent dénaturé par les défenseurs de cette institution qui présentaient comme un droit, dérivé du droit de propriété lui-même (1), ce qui n'est qu'une tolérance très ancienne, il est vrai, consacrée par un usage quasi-séculaire (2), mais qui soustraite à l'empire du droit commun, ne peut se défendre dès qu'elle n'est plus tolérable.

Le sophisme a été victorieusement réfuté, notam-

1. Même à y regarder de près, l'article 544 du Code civil, invoqué par les défenseurs, détruit leur argument. La propriété, dit ce texte, est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, *pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou les règlements.*

Cette restriction finale condamne les prétentions des bouilleurs de cru.

2. L'origine se retrouve dans la loi du 24 avril 1806 qui, supprimant le droit d'inventaire et l'exercice chez les récoltants, laissait par là même et d'une façon explicite les récoltants absolument libres de disposer de leurs produits. Cette liberté n'offrait aucun inconvénient alors, et, par suite de la modération des droits, l'intérêt de l'État d'ailleurs était insignifiant.

ment par M. Léon Say à la commission extra-parlementaire des alcools de 1888. Nous ne nous y attarderons pas. La législation constate au profit des récoltants certaines immunités nettement définies. Quelles sont leurs limites ? Telle est la vraie position de la question. D'après l'avis du Conseil d'État, section des finances (30 juillet 1901). « Telle qu'elle
« résulte des lois en vigueur et notamment de la loi
« du 14 décembre 1875, l'immunité consiste unique-
« ment dans la faculté de distiller sans déclaration
« préalable, et dans la dispense de subir les visites
« et vérifications des agents de la régie. Ce privilège
« dont le double caractère est ainsi précisé par la
« loi, *ne comporte nullement exemption des droits*
« qui frappent l'alcool. Une semblable dispense qui
« n'est inscrite dans aucun texte, serait du reste
« contraire au principe de l'égalité devant l'impôt.
« Par suite, les bouilleurs relativement aux droits
« dont ils peuvent être redevables envers le Trésor,
« jouissent du seul avantage d'en voir retarder la
« liquidation jusqu'au moment où le fisc est mis en
« mesure de connaître et de constater les quantités
« d'alcool distillé. »

Donc, théoriquement, l'immunité consiste en une simple dispense des formalités légales ; à vrai dire elle ne comporte et ne saurait comporter l'immunité de l'impôt. Par ce fait que le législateur d'une façon explicite l'a affranchi de ces formalités, en fait

et par cela même le bouilleur est dispensé (1) de payer les droits tant que les alcools qu'il a fabriqués ne donnent pas lieu à une déclaration d'enlèvement. Pratiquement il en résulte que les *quantités consommées par lui* ne supportent pas l'impôt.

M. Rouvier, au cours de la discussion à la Chambre (séance du 4 décembre 1900), a précisé ce point de vue :

« Qu'est-ce que le privilège ? C'est la faculté
« accordée au *récoltant de vin ou de cidre* de consom-
« mer chez lui le produit de sa récolte (c'est l'immu-
« nité légale proprement dite du récoltant) sans que
« le fisc ait rien à voir. Puis, par extension de ce droit
« inhérent à la propriété elle-même qui permet à tout
« homme de consommer le produit de son travail, *on*
« *l'a autorisé* à consommer la transformation de ce
« produit. Et c'est ainsi qu'on a donné au récoltant
« la faculté de consommer sur place, lui, sa famille,
« ses serviteurs, l'eau-de-vie qu'il distille. »

Plus loin, « on ne peut contester que le bouilleur
« fabrique plus qu'il ne peut consommer. Que fait-il
« de cet excédent ? Il le vend, mais dans des condi-
« tions exceptionnelles, le plus souvent à des ache-
« teurs peu scrupuleux qui, sachant que cet alcool
« n'a pas été soumis aux droits, l'achètent avec une

1. Ou, plus exactement, il s'en dispense.

« plus-value. C'est par là que se fait la fissure. Il « faut obtenir que le producteur déclare ce qu'il a « vendu ».

Donc l'intérêt pour le Trésor consiste d'abord à reprendre aux bouilleurs ce qu'ils soustraient frauduleusement au Trésor, dès lors qu'ils déplacent leur alcool et qu'ils le livrent à la consommation. Tel est l'objet essentiel de toute réglementation.

Quant à la consommation personnelle du bouilleur, les avis sont partagés ainsi que nous le verrons plus loin; les uns, les moins nombreux, ne veulent lui faire aucune part franche à titre de consommation personnelle, d'autres moins intransigeants, leur font la part plus ou moins large, sous forme d'une allocation en franchise pour consommation de famille.

En tout cas, en droit strict, le bouilleur ne peut prétendre à aucune allocation, à aucune franchise pour sa consommation personnelle. Celle-ci, indépendamment des quantités soustraites en fraude, n'en constitue pas moins une perte, une source de préjudice pour le Trésor; et à l'abri de cette tolérance exceptionnelle le danger pour le Trésor est que cette tolérance précisément dégénère en abus.

Mais, faisant la part du feu, quel est le montant du préjudice imputable au privilège, aux fraudes qui découlent de l'exercice du privilège ?

On a affirmé parfois, au jugé, que l'existence du

privilège coûtait au Trésor, 100, 150 ou même 200 millions par an.

Cette estimation est fort exagérée. Elle ne repose sur aucun calcul.

Par contre, l'administration des contributions indirectes par les renseignements approximatifs qu'elle peut se procurer, évaluait les pertes budgétaires annuelles à 20 millions, vers 1892 (Estimation de M. Rouvier), 25 millions en moyenne et par an aux environs de 1895. Elle obtenait ces chiffres, en comparant chaque année les quantités produites par les bouilleurs et celles afférentes à leur consommation personnelle (affranchie des droits par hypothèse). La différence entre ces deux chiffres représentait les quantités déplacées qui échappent indûment à l'impôt.

C'est là une simple moyenne au cours des périodes considérées. Il va sans dire que la production des petits bouilleurs est essentiellement variable, suivant les années et dépendante de l'état des récoltes.

Dans les régions de vignobles, prises à part, les récoltes surabondantes durant ces dix dernières années ont permis aux distillateurs de vin et de marcs de développer considérablement leur fabrication, et la fraude, dans les départements du midi, se pratiquant sur une vaste échelle, naturellement le préjudice subi par le Trésor s'est accru à proportion. La

moyenne établie aux environs de 1895 est inférieure à la réalité.

Pour s'en rendre compte, des enquêtes particulières ont suivi les variations de l'impôt sur l'alcool de dix ans en dix ans, comparées dans les régions de bouilleurs et dans les départements qui n'en comptent pas. On a constaté par cette méthode qu'au cours des périodes étudiées et surtout dans celles où par suite des récoltes abondantes l'activité des bouilleurs s'était exercée avec une certaine intensité, la progression des recettes sur l'alcool était beaucoup plus faible dans les pays de bouilleurs que dans les autres (1).

La relation de cause à effet entre les deux faits est évidente.

Quelques chiffres empruntés à des périodes récentes fixeront les idées. Vers 1895 on comptait 700.000 bouilleurs environ, 823.000 en 1898, près d'un million vers 1900-1901.

Le nombre des alambics est passé de 25.500 en 1892, à 33.900 en 1894, 38.900 en 1896 pour s'élever à 57.600 en 1901.

1. Le chiffre moyen de 20 à 25 millions, auquel l'Administration estimait le préjudice causé au Trésor annuellement, dans les dix ou quinze ans qui ont précédé la loi de 1900, chiffre certainement très inférieur au chiffre actuel s'explique en grande partie par ce fait que jusqu'à 1892-1893, la production ne dépassait guère la

Et, par un phénomène que seule la fraude peut expliquer, l'alcool imposé a diminué de 436.272 hectolitres depuis 1900.

La production totale des eaux de vie de cru (provenant de la distillation des vins, cidres, marcs, fruits) évaluée de 1891 à 1900 à 200.000 hectolitres par an en moyenne, atteint de 1901 à 1908 près de 350.000 hectolitres (à noter que dans ce chiffre n'est pas comprise la production contrôlée des distillateurs et bouilleurs de profession). On voit dans quelles proportions le préjudice subi par le Trésor s'est accru. Il est donc permis d'après ces indications récentes, de conclure avec certitude que le maintien du privilège sans autre contrôle que celui

consommation, et que la matière première à distiller manquait aux distillateurs.

En un mot il y a lieu de tenir compte de l'inactivité à peu près totale, ou du ralentissement passager de l'activité des bouilleurs de cru, suivant les époques et jusqu'aux environs des années 1892-1893.

Devenue au contraire très intense vers 1900 et au cours des années suivantes, elle expliquerait en grande partie le déficit régulier (par rapport aux évaluations budgétaires) à partir de 1901, sur les recettes de l'alcool, et durant les exercices 1902 et 1903, soit 60 millions. Puis on constate un relèvement momentané des produits de l'impôt. La réglementation du privilège établie de 1903, à 1906 a permis au Trésor de recouvrer une partie de ces 60 millions que le privilège lui avait fait perdre.

Ainsi, le produit de l'impôt qui n'était que 285 millions en moyenne de 1898 à 1900 et de 1901-1903, atteint 315 millions de 1904-1906, période pendant laquelle il y a eu interruption de l'immunité.

qui peut s'exercer sur la détention et la circulation des alambics et le déplacement de l'alcool, coûte annuellement au Trésor de 75 à 80 millions aujourd'hui (1). La fissure s'élargit de jour en jour.

Cela suffit à souligner l'intérêt fiscal qui s'attache à la réglementation du privilège.

A un point de vue plus général, l'intérêt social y est engagé. On sait quelle est l'importance du privilège comme facteur de l'alcoolisme, dans tous les pays où chaque récoltant distille ou fait distiller. Il met à la disposition des populations rurales, surtout dans l'Ouest ; en Normandie, régions ravagées par « l'alcoolisme à domicile » des quantités énormes d'eaux-de-vie ; et l'immunité dont leur production bénéficie constitue, peut-on dire, un véritable

1. Deux séries de mesures, en effet s'imposent à l'égard des bouilleurs :

1^o Des mesures préventives, et au nombre de celles-là il y a toutes les dispositions relatives à la circulation et à la détention des alambics (l. de 1900) de façon à suivre surtout les déplacements des loueurs ambulants. Cette réglementation peut encore être renforcée, de façon à suivre les appareils, depuis l'atelier du fabricant ou les magasins du dépositaire où ils sont pris en charge jusqu'à leur destination définitive. Un acquit à caution doit légitimer tout transport d'appareils afin de permettre à la régie de les suivre dans tous leurs déplacements successifs (L. de 1903). Puis la déclaration de la fabrication plus efficace encore, indispensable même.

2^o Mesures répressives. Répression de la fraude quand le hasard d'une surveillance intermittente sur la voie publique permet de la saisir. Elles équivalent à l'absence complète de tout contrôle. Elles n'ont aucune efficacité réelle.

encouragement à l'ivrognerie chronique, incurable, qui sévit au pays du cidre. Mais ces faits sont bien connus nous n'y insistons pas.

Résumons-nous. Le privilège des bouilleurs de cru est une anomalie dans notre législation ; il viole le principe de l'égalité devant l'impôt, il a un côté immoral en ce sens qu'il constitue un encouragement, une prime à la fraude, son maintien est une source de préjudice considérable pour le Trésor. Enfin il y a un intérêt social de premier ordre non seulement à le réglementer, mais encore à le faire disparaître. Car d'une part, l'immunité choquante, la tolérance déplorable dont jouissent les bouilleurs pour consommation familiale, favorisent « l'alcoolisme familial » à domicile, d'autre part, la fraude par infiltration, par petites quantités insaisissables qui se commet dans les pays de bouilleurs, à l'abri de cette immunité alimentent et propagent parmi les populations agricoles des habitudes d'ivrognerie, incurables, et le goût invétéré dans certaines régions contaminées, pour les boissons alcooliques.

On peut dire qu'en France l'alcoolisme n'a pas de meilleur agent que le privilège des bouilleurs de cru.

Chez nous, la disparition de ce privilège présente, au point de vue de la lutte contre l'alcoolisme, un intérêt beaucoup plus considérable, une utilité plus immédiate que la réglementation du cabaret.

Mais au sujet de la suppression, de sa possibilité et

surtout de son opportunité, les avis sont partagés. Désirable à tous points de vue, il paraît difficile, sinon absolument impossible, politiquement parlant, de rayer sans transition un privilège aussi vivace.

En tout cas, une réglementation est indispensable. Comment l'instituer, dans quel sens, dans quelles conditions ? Quel est le mode le plus efficace de contrôle, sans modifier sensiblement le régime actuel de l'alcool.

Comment réglementer le privilège. — D'après la masse des idées émises avant la loi de 1900, trois dispositions de ce genre auraient pu être prises :

1° La déclaration obligatoire des quantités fabriquées ;

2° L'abonnement ;

3° Le groupement des producteurs.

1° *La déclaration de fabrication.* — Elle doit être nécessairement contrôlée par les agents de la régie. Or, le contrôle effectif à domicile, c'est-à-dire l'exercice au moins intermittent au domicile d'un million de récoltants est impraticable (1).

1. Si l'on considère que dans certaines circonscriptions de recettes ambulantes, comprenant une douzaine de communes rurales, en moyenne situées dans le Calvados, l'Orne, la Mayenne, etc., il n'y a pas moins de 500 à 600 bouilleurs distillant chez eux, qu'il faudrait faire exercer par les deux employés de la régie attachés à la recette (contrôle des quantités mises en œuvre, prise en charges des quantités fabriquées).

1° *L'abonnement.* — C'est à la fois un procédé moins rigoureux et plus commode. Il consiste en un forfait que devraient payer les producteurs, d'après leur fabrication présumée, à raison de l'outillage dont ils disposent. Une présomption de fabrication remplace la perception à l'effectif, basée sur les quantités réelles d'alcool distillé prises en charge. Les investigations du fisc se trouvent ainsi supprimées. Tel est le système allemand appliqué aux distillateurs agricoles dont les cuves-matières ne dépassent pas une capacité de 1.500 hectolitres.

Le projet Sadi-Carnot de 1886 était conçu dans ce sens. La quantité d'alcool à imposer était déterminée à raison du nombre de jours de travail, de la capacité et de la force productive des appareils, de la nature et de la quantité des matières premières mises en œuvre.

On retrouve ce système dans le projet de 1895 voté par la Chambre. Il a été vivement critiqué, et son application soulève en effet quelques objections: il supprime aux bouilleurs le crédit des droits (1); de plus, il entraîne le bouilleur à fabriquer de mauvais

1. Le crédit des droits, avec ses avantages, en ce sens que le petit bouilleur est obligé d'acquitter immédiatement l'impôt; mais d'autre part l'abonnement supprime les inconvénients inévitables attachés au crédit des droits. Du fait que le bouilleur n'acquitte pas immédiatement l'impôt sur les quantités constatées par le fisc, il doit se soumettre aux visites ultérieures de celui-ci, aux recensements dans ses celliers, à l'inventaire, et enfin au récolement qui doit précéder l'ouverture d'une campagne nouvelle.

produits, car grâce à ce système, il a tendance à surcharger sa chaudière afin de distiller une grande quantité de matières premières en peu de temps. En résumé, ce procédé conviendrait seulement dans les régions où l'industrie de la distillation est concentrée dans un petit nombre de grands établissements.

La conclusion de ce qui précède est que la déclaration des quantités fabriquées, et le contrôle, l'exercice, avec les formalités qu'exige nécessairement l'intérêt de la perception pratiqués dans le domicile des bouilleurs, est inapplicable, à raison du nombre considérable des assujettis; quant à la déclaration libre, non contrôlée, telle qu'elle avait été proposée à plusieurs reprises au Sénat et à la Chambre par les partisans d'une réglementation aussi anodine que possible pour les petits bouilleurs, elle désarme la régie, à laquelle il est vrai on laisse le droit de recourir à des vérifications à domicile (1), dans le cas de présomption de fraude, ou de dénonciation; mais en pratique, c'est là un droit dont la régie n'usera qu'avec la plus grande prudence. En résumé, c'est la suppression à peu près complète de toute réglementation.

D'autre part, l'abonnement préconisé comme un

1. Sous réserve des formalités, et des garanties édictées par l'article 237 de la loi du 28 avril 1816 (ordre de visite, assistance indispensable d'un officier de police judiciaire).

moyen d'éviter le contact entre la régie et les récoltants ne convient que très exceptionnellement chez nous, à cause du grand nombre de petits distillateurs et de la diversité des procédés de distillation en usage.

Alors, comment concilier les exigences du fisc avec le respect du domicile ?

Il n'est qu'un moyen. C'est de supprimer pour les petits bouilleurs la faculté de distiller à domicile, en d'autres termes, c'est le groupement des petits bouilleurs dans l'atelier public. La surveillance concentrée sur un petit nombre de points déterminés est possible et même facile.

Les communes, là où il n'existe pas d'associations coopératives de production ou de syndicats agricoles qui se chargent de distiller en commun la production de leurs adhérents, ouvriraient des locaux publics qui constitueraient des sortes d'entrepôts placés sous la clef de la régie et serviraient de magasins de vente pour les récoltants.

Cette idée du groupement des producteurs a été mise en évidence par Léon Say, en 1887. Son projet fixait à 100 litres la quantité d'alcool qu'il serait loisible aux bouilleurs de distiller chez eux. Au-dessous de cette production, les bouilleurs auraient été tenus d'opérer dans un local de fabrication unique, unique également pour la vente.

C'était la généralisation de l'alambic banal ; or, en

fait, la plupart des petits bouilleurs, dans l'Est et dans l'Ouest notamment ne possèdent pas d'appareils, ils font distiller par un bouilleur à façon.

Dans ce système les petits bouilleurs forment une sorte de coopérative de production, c'est un moyen indirect de développer cette forme d'association entre récoltants, dans des pays, la Normandie, par exemple, où jusqu'à ces dernières années, elle était fort peu pratiquée.

Par contre, dans le midi, dans les Charentes, la distillerie coopérative, existe depuis longtemps (1). Il n'y a qu'à l'utiliser et à lui appliquer une réglementation très libérale, assez large pour encourager, dans l'intérêt bien entendu du fisc, le groupement des récoltants, et lui donner toute l'extension possible. Tel était l'objet de la loi du 22 avril 1905, corrigeant en ce sens la loi du 31 mars 1903, pas assez souple, et qui édictait, par exemple à l'égard des ateliers publics de distillation, des formalités trop rigoureuses à la circulation, en même temps qu'elle obligeait les récoltants à déclarer leurs stocks de vieilles eau-de-vies.

1. A l'étranger il existe en matière de boissons, des associations dites de vinification, analogues aux coopératives de production qui se sont très développées dans le midi ces dernières années, parallèlement aux syndicats agricoles ; ces associations groupent les vignerons d'une même commune. On les trouve nombreuses sur les bords du Rhin, de l'Ahr, en Autriche-Hongrie.

La caractéristique intéressante du projet de M. Rouvier qui est devenu la loi du 31 mars 1903 (loi de finances) consistait en l'obligation de fait pour les petits distillateurs fabriquant moins de 1 hectolitre d'alcool pur par an, de procéder ou faire procéder à la distillation dans un local public ou sur un emplacement spécial agréé par l'administration.

Faute par le petit récoltant de recourir au local public, il lui fallait acquitter l'impôt sur un minimum de 1 hectolitre d'alcool pur, toute production inférieure à ce minimum devant être obtenue obligatoirement dans un atelier public de distillation (1). Cela revenait à interdire en fait la distillerie à domicile.

Ce projet avait parfaitement vu la solution, la seule solution efficace. Malheureusement, au cours des discussions parlementaires, les concessions successives qui furent arrachées au gouvernement, les exceptions introduites dans la loi et qui exemptaient de toute déclaration les petits bouilleurs dont la production, était censée peu importante à raison de certaines présomptions (superficies de vignes cultivées, nombre de pommiers ou d'arbres fruitiers, etc., amendement Morlot) enfin l'extension abusive des exceptions primitivement admises, et de l'allocation

1. Le projet de M. Rouvier généralisait le système dont le décret du 23 août 1901 avait posé les assises.

pour consommation familiale, toutes ces fissures pratiquées dans le système firent qu'il devint inapplicable et qu'il fallut l'abandonner au bout de trois ans (loi de finance, 27 février 1906).

L'échec même de cette tentative intéressante démontre que si l'on veut établir une réglementation efficace, durable, il faut radicalement écarter toutes ces exceptions, soumettre tous les récoltants à la déclaration, rendre obligatoire et non plus seulement facultative, telle que la loi de 1903 l'avait établi, la distillation dans les ateliers publics, communaux ou syndicaux, ou sur des emplacements désignés ou agréés par l'administration, assouplir autant que possible ce procédé, mais ne pas hésiter à interdire en droit et en fait toute distillation à domicile.

Pour compléter le système, on pourrait par exemple accorder aux bouilleurs qui acquitteraient au comptant les droits sur leur eau-de-vie, à la sortie de l'atelier communal ou coopératif, une bonification suffisante dont le taux serait à déterminer (1). On a proposé encore de commissionner et

1. Mais, en principe, il n'y aurait pas, au profit des bouilleurs d'allocation en franchise pour consommation familiale, ce serait une simple déduction pour déchets de fabrication, analogue à la déduction accordée aux marchands en gros, et dont le taux varierait suivant que le bouilleur demanderait ou non le crédit des droits pour les eaux-de-vie emmagasinées chez lui à la sortie de l'atelier public ou de la brûlerie coopérative.

Le crédit des droits entraîne l'inventaire des caves ; il a l'incon-

d'assermenter les loueurs d'alambics, d'en faire des auxiliaires du fisc, leur concours étant rendu obligatoire par les récoltants.

Telles sont les grandes lignes d'une proposition de la loi de M. Maujan, très intéressante, et qui a côté de cette réglementation applicable aux eaux-de-vie naturelles, prévoit l'organisation d'un monopole limité à la rectification des alcools d'industrie et dont nous ne dirons pas autre chose sinon que cette première partie de son projet qui concerne le monopole n'est pas plus pratique que ceux de ses devanciers (1), ni plus satisfaisant au point de vue financier et économique. Par contre, la deuxième partie, celle qui vise le privilège, répond parfaitement aux conditions générales qui s'imposent à toute organisation ayant pour but de le supprimer totalement ou de le réglementer avec une réelle efficacité.

Nous avons montré l'intérêt que présente au point

venient grave de laisser subsister les investigations du fisc chez le bouilleur.

1. Nous ne pouvons dans ce travail examiner encore la question des monopoles. Cela nous écarterait trop de notre sujet. L'idée de monopole de l'alcool, commune à tous les projets, est venue en grande partie des difficultés réelles que rencontre chez nous l'établissement satisfaisant au point de vue économique, fiscal et aussi de l'hygiène publique, d'un régime de l'alcool. Par le monopole, plus ou moins étendu suivant les projets (projets Guillemet, Alglave, 1893, Jaurès, premier projet Maujan, deuxième projet du même), on espérait supprimer radicalement ces difficultés.

de vue fiscal, et de l'utilité sociale, cette réglementation. Il nous reste à parler de l'intérêt économique qui s'attache, au point de vue des producteurs eux-mêmes, à une réglementation efficace et qui d'abord s'applique à tous indistinctement, et ne laisse personne en dehors de son application, c'est-à-dire un régime comportant la déclaration obligatoire pour tous et le contrôle de la production concentrée sur quelques points déterminés, grâce à la suppression de toute distillation à domicile.

L'expérience de la loi de 1900, à cet égard, est la condamnation de tout système qui prétend remplacer la déclaration par des présomptions, sous le prétexte plus ou moins fallacieux, d'éviter aux petits bouilleurs le contrôle à domicile et l'exercice d'ailleurs impraticable.

La loi de 1900 n'astreignait à la déclaration que les bouilleurs qui, à raison de la nature ou de la capacité de leurs alambics, c'est-à-dire de l'importance présumée de leurs opérations, étaient considérés comme se livrant à une véritable industrie.

Quant aux petits bouilleurs se servant d'alambics de location, d'appareils d'une contenance inférieure à 5 hectolitres, ou ne pouvant distiller plus de 200 litres de liquide fermenté par vingt-quatre heures, le privilège leur était conservé intact.

Sous couleur de concilier les droits du fisc avec la liberté du domicile, ce système n'est qu'un moyen

d'esquiver les difficultés de la réglementation, et dans l'espèce il n'était qu'un expédient électoral destiné à épargner surtout certains bouilleurs, ceux des régions de l'Ouest, y compris bien entendu la Sarthe, qui précisément ne se servent pas d'appareils perfectionnés et n'utilisent que des alambics de location ou de faible capacité.

Inefficace au point de vue fiscal (d'ailleurs le gouvernement ne lui demandait que 3 millions), c'était le procédé le plus détestable, par les injustices choquantes auxquelles il a abouti.

Il arrivait en réalité à ce résultat que le privilège, consolidé et renforcé en quelque sorte pour certains n'existait plus qu'en faveur des bouilleurs de l'Est (pays de distillation des fruits) et de l'Ouest, à l'exclusion des autres régions. En particulier les Charentes et l'Armagnac, où l'on emploie des appareils perfectionnés, étaient atteints par la loi.

De même une grande partie du Midi et les pays où l'on distille les marcs (opération qui exige des alambics de grande capacité) voyaient leur privilège supprimé, tandis qu'ailleurs il subsistait entier.

Par conséquent, c'était l'inégalité entre les diverses régions compliquée encore des inégalités individuelles qui existaient entre les récoltants, dans les limites d'une même région.

Quant aux conséquences financières, il était inévitable que la liberté complète laissée aux uns et pour

d'autres un système basé sur des présomptions aussi peu exactes et aussi empiriques que la capacité des appareils, prêtât tantôt à des fraudes, tantôt à des combinaisons ayant pour résultat de tourner la loi : modifications de détail apportées aux appareils, changements à l'outillage, recours à l'intermédiaire des loueurs ambulants, suivant les régions.

Quant aux fraudes et aux abus du privilège (1), dont les procédés variaient également suivant les régions, elles étaient un des facteurs de la diminution des quantités d'alcool imposées qui a été relevée

1. En quoi consistait la fraude ? Ses principaux procédés ? Dans le Midi, fraudes en grand à l'aide d'appareils à colonne alimentés par une adduction continue de vin, souvent la distillation était opérée pour le compte et par les soins d'un négociant en gros qui a acheté la récolte avec le droit de disposer du cellier et de l'outillage du propriétaire. On fait disparaître le tuyau d'adduction de façon à supprimer frauduleusement la continuité des opérations et obtenir ainsi l'immunité attachée à l'usage des alambics ordinaires ; ainsi la loi était éludée. Une partie de l'alcool produit sert au vinage des vins pourtant interdit par la loi du 24 juillet 1894. Contrebande des alcools très active dans les départements de l'Hérault et du Gard.

Dans les pays de marcs, cidres, fruits, la distillation se fait presque exclusivement en vue de la consommation locale. Une grande partie des eaux-de-vie est livrée en fraude à la consommation. C'est la fraude par infiltration, par le transport de petites quantités qui, multipliées, finissent par former un total considérable.

Ces transports se font à l'écart des routes, par les petits chemins couverts si nombreux en Normandie, à travers champs.

La contrebande sévit aussi dans certaines régions du Calvados, dans le pays d'Auge, dans le pays de Flers.

au cours des exercices 1901, 1902 et 1903 (1). Or, le coefficient de cette diminution a été plus élevé dans les pays de bouilleurs de cru.

Ainsi, dans l'Ain, le taux de la réduction est de...	32,58 o/o
— l'Aude.....	35,45 o/o
— Côte-d'Or.....	32,54 o/o
— Orne.....	43,43 o/o
— Sarthe.....	28,96 o/o
— Yonne.....	28,15 o/o

Alors que pour l'ensemble de la France, ce taux est de 29,26 o/o, il est au cours du premier semestre 1902 de 39,10 o/o dans l'Ain, 50,57 dans l'Aude, 31,72 o/o dans le Calvados, enfin 35,62 o/o dans la Mayenne, etc.

Par conséquent, la preuve était faite qu'une réglementation de ce genre était profondément injuste, partielle, et de plus, presque illusoire.

Le projet de 1903, de M. Rouvier, destiné à réparer les lacunes volontaires de la loi de 1900, avait pour but, en instituant un mode de contrôle sévère et efficace, non seulement de reprendre à la fraude les

1. Ne pas oublier encore au nombre de ces facteurs l'abondance exceptionnelle des récoltes de vins dans les années 1900 et 1901. La consommation du vin, accrue dans des proportions considérables, s'est substituée, ainsi qu'il a toujours été remarqué en pareil cas, à celle de l'alcool (phénomène de déplacement de la consommation).

sommes dont le Trésor avait été jusqu'ici frustré, mais encore de le préserver contre de nouvelles déperditions sur le rendement des taxes au lendemain de la loi.

Pour finir sur cette question des bouilleurs de cru, nous dirons quel est actuellement l'état de la question.

Les producteurs du Midi, ceux des Charentes et de l'Armagnac qui ne distillent pas pour la consommation locale et dont beaucoup, du reste, sont soumis au régime des bouilleurs de profession, paraissent comprendre qu'une réglementation ou même la *suppression générale* du privilège, ne pourrait que servir leurs intérêts. A cet égard, leur intérêt, en tant que fabricants d'alcool, n'est pas différent de celui des distillateurs du Nord. La suppression du privilège est le seul moyen de mettre un terme à la concurrence déloyale qui est faite à leurs produits par les produits de la distillation du cidre, des marcs des fruits, consommés en franchise. La vente des cognacs se développerait beaucoup plus dans l'Ouest, l'Est, et le Centre si la consommation cessait d'être en grande partie alimentée sur place, et en fraude.

Enfin, cette réglementation fournira seule les moyens pratiques de prévenir certaines fraudes commerciales, qui portent atteinte aux marques de ces régions, et contre lesquelles les Charentes pro-

testent depuis longtemps ; abus d'appellation, usurpation de marques.

La réglementation, indispensable par ailleurs, présenterait l'avantage de permettre la délivrance aux producteurs de l'acquit blanc et du certificat d'origine qui constituent, vis-à-vis de la clientèle nationale et étrangère, une garantie d'authenticité.

Les viticulteurs du Midi, de leur côté, n'ont rien à perdre, et tout à gagner au contrôle exercé sur la distillation des vins. En effet, le maintien du privilège favorise le vinage frauduleux à la propriété, cause de dépréciation pour les vins.

MM. A. et L. Antheaume⁽¹⁾ font justement remarquer que si la fabrication de l'alcool intéresse la production agricole, si elle peut lui venir en aide, c'est à raison des sous-produits qu'elle laisse pour l'alimentation du bétail et l'amendement des terres.

Or, la distillerie des bouilleurs de crû ne laisse ni résidu ni drèche qui puissent être utilisés, même comme engrais.

Conclusion. — Concluons. Le maintien du privilège des bouilleurs de crû, quoiqu'on en ait dit parfois, ne présente aucune utilité au point de vue agricole ; à bien considérer, il nuit plutôt aux intérêts de certaines régions, et dans celles où il existe, il ne

1. Cf. l'intéressant ouvrage de A. et L. Antheaume, *les bouilleurs de crû*, 1903.

favorise que la fraude, sans grand profit réel pour le récoltant qui en jouit.

Sa suppression, au contraire, offre même au point de vue économique un intérêt qui renforce encore les autres considérations en faveur de cette mesure.

L'étude de cette question nous a permis de montrer une des imperfections, et elle est capitale, de la loi sur la réforme des boissons. Grâce à l'inconséquence et la contradiction qui distinguent les dispositions de cette loi relativement à l'alcool, — surtaxe de l'alcool très élevée, sans les précautions correspondantes, — nous avons déjà montré ses résultats financiers, les mécomptes qu'ont donnés, au lendemain de la loi, les recettes sur l'alcool.

La réforme de 1900, contrairement aux affirmations optimistes de son auteur, n'était pas équilibrée au point de vue financier. Elle ne pouvait se suffire à elle-même, et elle l'a montrée par la suite.

Ses imperfections s'expliquent un peu par les circonstances, par la pression qui fut faite alors par les représentants du Midi, pour obliger le gouvernement à faire quelque chose, à donner une certaine satisfaction aux plaintes des viticulteurs, et dit M. E. Boulanger dans son étude critique de 1897 « *pour obéir à l'opinion.* »

Bien que préparée en apparence par une étude de vingt années, il est permis de dire que la loi du 29 décembre 1900 en réalité a été une solution

improvisée, un calmant opposé à une crise dont les conséquences politiques s'annonçaient fort graves. Car elle ne résume pas, elle ne s'approprie pas le meilleur, la substance, peut-on dire, des projets qui l'ont devancée ; elle n'a pas profité de l'expérience d'autrui. Ainsi que nous l'écrivions au début de notre thèse, tous ces projets qui s'échelonnent de 1893 à 1900, sauf l'idée commune du dégrèvement des boissons hygiéniques, ne sont pas établies sur un plan large et commun dont les détails auraient été développés peu à peu et le dessin un peu plus poussé à chaque projet nouveau. La faute en revient surtout au Parlement, c'est-à-dire aux oppositions irréductibles des intérêts ; et il faut avouer, d'autre part, que la question était singulièrement complexe, au point qu'à la veille même de la loi, qui a dénoué un peu brusquement la crise, les partisans d'une réforme complète, ceux qui voyaient au delà de leur circonscription, M. Fleury-Ravarin entre autres, désespérant d'une solution, reprenaient la question sous un aspect nouveau, sous sa forme première, qui n'engageait en rien les finances publiques, nous voulons dire la réforme administrative au profit du commerce des boissons (1).

1. Dans ce sens le projet de M. Fleury-Ravarin (1899) sur la réforme de la régie est très intéressant ; c'est un véritable cahier des revendications pratiques du commerce, qui a servi de base à des réformes de détail réalisées plus tard (en matière conten-

Que restait-il à faire en 1900 ? Au point de vue de la réforme fiscale, il restait à réaliser la simplification et l'unité des tarifs, par la suppression des droits de détail, d'entrée, et de la taxe unique ; mais les dispositions insérées dans les lois de finances antérieures avaient, en débarrassant le terrain, procédé à des réformes de détail (régime des bières⁽¹⁾, des vinaigres, de l'alcool dénaturé, des déductions, etc., qui étaient liées à la réforme générale. La réforme très médiocre des octrois était faite dans la loi du 29 décembre 1897.

Il restait surtout à mettre au point le régime de l'alcool, en s'inspirant des études antérieures. On ne l'a pas essayé. Et c'est là le grand défaut de la loi. Il apparaît trop à la lecture de l'exposé des motifs lui-même, que pour épargner les bouilleurs

tieuse, sur la foi due aux procès verbaux de la régie, institution de la preuve contraire contre les énonciations des procès-verbaux substituée à la procédure de l'inscription de faux (1904).

1. Au sujet des bières, la loi de finances du 30 mai 1899, avait déjà modifié l'assiette de l'impôt qui était très critiquée tant du côté des brasseurs que de l'administration. Avant cette loi, la bière était imposée au volume, et ce mode de taxation prêtait à la fraude, et en particulier à des dédoublements ultérieurs des moûts très concentrés au préalable. Pour faire disparaître ces inconvénients inhérents au mode d'imposition lui-même, la loi du 30 mai 1899, a changé l'assiette des droits, en basant ceux-ci sur la densité des moûts.

Puis la loi du 29 décembre 1900 à son tour a réalisé le dégrèvement des bières, en fixant à 0 fr. 25 par degré hectolitre (degré du densimètre au-dessus de 100), les droits sur la bière.

de cru (1) « ses bouilleurs de cru », le ministre des Finances d'alors a frappé le commerce des boissons (2). Celui-ci, par une majoration élevée des licences (128 0/0), a payé la rançon du dégrèvement profitable en théorie du moins, aux producteurs du Midi.

Donc il ne faut pas dire que la loi de 1900 a trouvé la formule transactionnelle, le compromis définitif entre les intérêts engagés dans la question, qui avaient été au moins essayés dans les projets antérieurs.

La majoration des licences. — Les circonstances seules qui ont fait porter sur le commerce une aggravation de charges de 22 millions sous la forme d'une majoration des licences, constituent déjà une critique de cette mesure.

Mais voyons ce que valent les raisons invoquées

1. Une reprise sur leur industrie de 3 millions sur 40 ou 50 millions qu'elle faisait perdre au Trésor, il faut avouer que c'était vraiment insuffisant.

2. L'élévation du droit sur l'alcool, dit en substance l'exposé des motifs, ne suffit pas. Il faut chercher ailleurs, sous peine en relevant encore le tarif au-dessus de 220 francs, de surexciter la prime à la fraude. Sans doute, en Angleterre et en Russie, les droits sont plus élevés : 325 francs et 501 francs par hectolitre. Mais, dans ces pays, la production est concentrée dans un petit nombre de distilleries de grains faciles à surveiller. En France les facilités de fraude sont considérables. Et puis, il y a lieu de tenir compte de l'élévation parallèle des droits locaux sur l'alcool.

La deuxième ressource ainsi nécessaire nous la demandons

pour la justifier. Il en est une, et à vrai dire, il n'y a que celle-là qu'on ne dit pas. Dans l'impuissance où on s'est trouvé d'établir un régime de l'alcool qui se tienne, on a esquivé la difficulté, laissant aux successeurs éventuels le soin et la charge de trouver une solution, et en vertu de cette loi de moindre résistance et de moindre effort on a songé au commerce plus facilement vulnérable, moins bien défendu, et on a rattrapé sur les licences ce qu'on n'a pas osé ni voulu demander à l'alcool.

*Critique des raisons invoquées en faveur
de cette majoration*

Quelles sont les raisons données et quelle est leur valeur ? La principale était que les débitants, grâce à la suppression des droits de détail et de taxe unique, étaient les principaux bénéficiaires de la réforme et qu'il était légitime de leur faire payer une part correspondante des frais du dégrèvement.

Il y avait là une inexactitude, d'ailleurs relevée par M. Caillaux lui-même en 1900, en ce sens que la

aux licences. Quant aux bouilleurs de cru le projet du Sénat voté en 1896 comportait la réglementation du privilège. Le projet de M. Caillaux écarte cette réglementation, Pourquoi ? Parce qu'il faut, dit-il, avoir égard aux conditions de la production et aux usages consacrés par le temps.

suppression de la taxe unique profitait à tous les habitants des villes y assujetties, puisque perçue à l'entrée, tout le monde la payait.

D'autre part il était évident que la surtaxe de l'alcool au taux surtout qu'elle devait atteindre dans les villes à octroi, par suite de l'addition des surtaxes locales à la surtaxe générale, ne permettait pas aux débitants qui vendent à consommer sur place de faire profiter leur clientèle du dégrèvement.

Pourquoi ? C'est que le débitant considère l'impôt comme un des éléments de ses frais généraux. Son prix de vente est calculé de manière à lui laisser un bénéfice déterminé sur l'ensemble de ses opérations commerciales.

Or, si par une augmentation des droits sur l'alcool, et la majoration des licences, sans oublier l'aggravation de charges résultant des modifications apportées à deux reprises au régime des vermouths et vins de liqueur (en 1898 et en 1907) et celle imputable à la surtaxe des absinthes (1907), si, disions-nous, on prélève sur ses bénéfices l'équivalent de l'impôt abandonné par ailleurs, si on lui réclame une somme égale, sinon supérieure au dégrèvement, le débitant sera nécessairement obligé de vendre le vin au prix antérieur pour maintenir l'équilibre de son budget.

Le marchand de vins, traiteur, restaurateur à bon marché ne peut pas, à la fin de la journée, faire une ventilation, dégager ce qui revient à l'alcool et

mettre à part ce qui appartient au vin. Tout se tient dans l'équilibre des recettes et des dépenses d'un marchand de vins. Il bloque en quelque sorte ses recettes, et si on lui impose de nouvelles charges, comme il ne pourra pas diminuer le prix du petit verre, ainsi que l'établissait M. de Verninac, rapporteur de la loi au Sénat, il sera obligé de priver le consommateur au litre et au demi-litre, le petit acheteur au détail d'une partie du dégrèvement qui dans la pensée des auteurs de la loi et des hygiénistes, lui était principalement destiné.

Enfin le petit débitant, dans les grandes villes et à Paris surtout, a supporté sur son loyer la répercussion des taxes directes de remplacement qui compensent les dégrèvements opérés sur les droits locaux.

Est-ce à dire que le dégrèvement n'a eu aucun effet et n'a profité à personne ?

Nous avons vu que le détaillant n'en était pas le bénéficiaire, puisque toutes compensations faites, ses charges n'ont pas diminué, elles ont même augmenté du poids des licences des surtaxes établies postérieurement à la loi, et des taxes de remplacement (les licences municipales entre autres dans 140 villes) (1) ;

1. Cette surcharge a été calculée pour l'ensemble ; en moyenne le commerce a été dégrevé de 0 fr. 05 à 0 fr. 07 par litre, soit au total 326 millions en chiffres ronds. Par ailleurs, étant donné les droits qu'il supporte et dont le total atteint 360 millions environ, il reste en définitive qu'il a été surchargé de 40 millions environ. C'était le chiffre établi par M. Boulanger en 1897.

il est vrai que le dégrèvement n'avait pas été opéré dans l'intérêt du commerce. C'est entendu. Mais il ne faut pas dire qu'il en a bénéficié.

En réalité la surtaxe de l'alcool a surtout pesé sur la classe ouvrière, sur les consommateurs peu aisés, et cela plus lourdement et sans compensation dans quelques départements. Le dégrèvement a profité, en revanche, aux consommateurs aisés qui ont les moyens de s'approvisionner en gros. Il a eu d'autre part, une influence sur les prix de vente du vin à emporter (diminution d'environ 70 o/o).

Quant à la consommation du vin elle a augmenté d'environ 22 o/o. Mais cette augmentation a tenu surtout à la baisse des prix qui a joué parallèlement audégrèvement et a coïncidé avec celui-ci. Le vin aurait dû baisser considérablement, même si les droits avaient été maintenus ; en d'autres termes, la surproduction vinicole au cours des années 1900, 1901, 1904, 1905 et 1907 (récolte moyenne 64 millions d'hectol.) a été le facteur essentiel de la baisse et du développement de la consommation (1).

Voilà qui réduit singulièrement la portée et les résultats de la réforme de 1900. Elle a été critiquée de tous côtés ; on peut dire, en résumé, qu'elle n'a

1. Voir sur ce sujet la réforme du régime fiscal des boissons hygiéniques dans les principales villes de France, (*op. cit.*), par Paul Vigier, 1909.

pas remédié d'une façon bien sensible à la mévente, son bilan financier s'est soldé par un déficit; enfin au point de vue qui nous occupe, elle n'a pas satisfait le commerce, plus mécontent de l'aggravation des licences, qu'il n'a apprécié la suppression des droits de détail et de l'exercice, alors surtout que le privilège des bouilleurs de cru subsistait intact.

Examinons maintenant les objections que soulevait une majoration élevée des licences, et comment la loi a essayé de corriger les inconvénients d'une telle aggravation.

La réforme devant avoir pour conséquence, a-t-on pensé, de profiter surtout aux débitants, il paraissait légitime de leur demander des compensations. Tel est l'argument principal qui a servi à justifier la majoration des licences, considérées comme le rachat de la suppression du droit de détail et de l'exercice.

Seulement, et cette observation a été présentée au cours des discussions, on a repris d'une main aux débitants ce qu'on leur donnait de l'autre.

Et puis, les départements du Nord, par exemple, grands producteurs et consommateurs d'alcool, étaient, du moins d'après les premiers projets, très peu dégrevés sur leurs bières. En revanche, ils payaient la plus lourde part de la surtaxe de l'alcool. Donc en ce qui concerne cette région, la majoration des licences était contestable du point de vue où l'on se plaçait.

Par ailleurs, la suppression de l'exercice n'intéressait réellement que les débitants des communes rurales, établis dans les agglomérations de moins de 4.000 habitants, de même celle des droits de détail. Car dans les villes à taxe unique (droits d'entrée et de détail réunis) et dans les villes simplement rédimées où le régime de la taxe unique était facultatif, l'abolition du droit de détail profitait à la généralité des habitants et non pas seulement aux débits (1).

Il y avait lieu encore de tenir compte de ce fait que l'établissement des licences municipales était escompté dans les projets de réforme des octrois et que la majoration des licences du trésor viendrait éventuellement se superposer aux licences municipales.

Enfin, en admettant même qu'à l'égard des détail-

1. C'est pourquoi, logiquement le projet de M. Poincaré, ministre des Finances en 1894, ne prévoyait le relèvement des tarifs de licences que dans les communes de moins de 4.000 âmes, parce que, dans ces communes les débitants devaient tirer profit, plus qu'ailleurs, de la suppression du droit de détail; dans le projet, il s'agissait simplement d'une majoration de 4 ou 5 millions portant surtout sur les débitants établis dans les petites communes où il ne peut y avoir d'octroi ni par suite de licences municipales. Le ministre estimait que, dans les villes à octroi, il fallait laisser cette ressource aux budgets communaux, éviter de superposer les licences du Trésor aux licences municipales dont l'établissement était prévu pour réaliser la réforme des octrois (argument souvent présenté au cours des discussions).

Dans le même sens était conçu le projet Peytral (1893).

lants une certaine augmentation des licences fût dans quelque mesure fondée, les raisons ou les prétextes invoqués en l'espèce ne s'appliquaient plus aux marchands en gros, et aux distillateurs que la surtaxe de l'alcool, surtout dans la région du Nord, frappait lourdement. Or, dans tous les projets, plus ou moins la majoration était étendue aux licences du commerce de gros et de la distillerie, qui pourtant ne profitaient nullement du dégrèvement des vins et des cidres.

Les charges et les obligations des marchands en gros n'étaient en rien allégées par la réforme. Au contraire, leur responsabilité vis-à-vis de la régie, grâce à la suppression du crédit des droits dont jouissaient auparavant les débitants, leurs clients, se trouvait considérablement aggravée, à proportion des risques nouveaux qu'ils couraient.

Mais en dehors de ces raisons purement objectives il en était d'autres, d'ordre plus général, qui s'opposaient à un changement de tarifs, et surtout à une majoration excessive des licences.

Les licences, en effet, étaient, et nous verrons plus loin que ces défauts n'ont pas disparu, la partie la plus critiquable de notre système d'impôts indirects.

Cet impôt faisait double emploi avec la patente. De plus, il était aveugle, improportionnel au premier chef, puisqu'il pesait d'un poids égal sur les commerçants établis dans la même localité, sans tenir aucun

compte des situations individuelles, et du chiffre d'affaires.

Avant la loi du 29 décembre 1900, le taux des licences des débitants variait suivant la population des localités, d'un minimum de 15 francs à un maximum de 50 francs, en passant par les chiffres intermédiaires, de 5 en 5 (de 3 fr. 75 à 12 fr. 50 par trimestre).

Quant à celle des marchands en gros, elle était fixée uniformément, en tous lieux, à 125 francs par an (31 fr. 25 par trimestre).

Ce système de capitation avait le mérite de la simplicité.

Avec un taux modéré, le défaut de proportionnalité est et était peu sensible. Personne ne réclamait, personne n'étant très frappé.

Mais du jour où l'on a songé à relever les tarifs, toute aggravation de ce genre devait faire apparaître les inégalités existant entre les assujettis. Or certains projets comportaient une majoration considérable, colorée de prétextes divers ; en particulier, on faisait valoir, pour la forme, que l'aggravation de l'impôt serait un obstacle à la multiplication des cabarets (1).

1. En ce sens, le projet de M. Em. Jamais (1891), demandait à une surtaxe des licences 68 millions. Plus tard, M. Bisseuil, surtout désireux d'épargner aux Charentes les effets d'une surtaxe élevée de l'alcool, proposait de prendre sur les licences une grande partie des recettes qu'on voulait demander à l'alcool. Sa propo-

Il est vrai que ces projets cherchaient à corriger le défaut, encore accentué, qui caractérisait les licences, en établissant des distinctions entre les redevables basées plus ou moins exactement sur la nature du commerce et l'importance présumée des affaires.

C'est qu'en effet, dès qu'on majorait les tarifs, on était nécessairement amené à reviser les licences dans le sens d'une proportionnalité plus exacte, et par là même à en modifier l'assiette ; ainsi enlevait-on à cet impôt son caractère de capitation, qui apparaissait trop visible et devenait choquant.

Le projet Jamais, par exemple, acceptait comme bases de classification, celles qui servent déjà pour

sition élevait jusqu'à 45 mill. 1/2 le produit des licences (82 mill. 1/2 dans le projet Jamais). — Ainsi réduisait-il le droit nouveau sur l'alcool à 170 francs l'hectolitre d'alcool pur (surtaxe de 13 fr. 75 seulement).

La commission du budget de 1889 proposait de porter ce produit à 50 millions.

M. Peytral en 1886 leur demandait 47 millions. Mais, en 1894, lors de la discussion à la Chambre, le même M. Peytral faisait remarquer avec raison qu'il s'agissait en 1886 de dégrever totalement les boissons hygiéniques et de rendre à peu près toute liberté aux débitants.

Il n'en était plus de même en 1894. En conséquence, il réduisait considérablement la part des licences dans le système nouveau de compensation.

A noter que dans tous ces projets comportant une aggravation notable des licences, on prévoyait un droit proportionnel généralement basé sur la valeur locative et destiné à corriger les inconvénients d'une répartition inégale de l'impôt, que toute aggravation de tarifs ne pouvait qu'accuser davantage.

l'imposition à la patente. La loi du 29 décembre 1900 s'inspire de ce précédent, peut-on dire fâcheux.

La patente, en effet, est répartie souvent d'une façon peu équitable entre les contribuables. En adoptant pour les licences une base différente, on aurait eu quelque chance de corriger une inégalité par une autre, tandis qu'en identifiant les deux impôts, on n'a fait qu'aggraver d'une façon excessive les inégalités existantes.

Puis, on a encore souligné le caractère exceptionnel de la licence, en tant qu'addition à la patente, faisant double emploi avec celle-ci, *surpatente qui ne frappe qu'une catégorie de commerçants*.

Pour remédier à l'improportionnalité résultant de l'assiette des licences, on a, dans certains projets, superposé au droit fixe un droit proportionnel ou soi-disant tel (1). Mais là encore, le droit proportionnel ne fournissait qu'un appoint. Le droit fixe jouait le rôle principal puisqu'il était appelé à fournir près des trois quarts du produit présumé des licences.

1. Pour les licences municipales, la loi du 29 décembre 1897 (art. 4), oblige les villes qui établissent des licences municipales comme taxe de remplacement à instituer, à côté du droit fixe, égal au taux du même droit perçu par le Trésor, un droit proportionnel à raison de 1/30 de la valeur locative des locaux servant au commerce. Un des gros griefs contre le projet Jamais, c'est qu'il atteignait non seulement la valeur locative des locaux spécialement affectés au commerce, mais la valeur locative totale. C'était là une assiette défectueuse, injuste.

La valeur locative, prise pour base du droit proportionnel, n'est du reste qu'un indice, le plus souvent trompeur, d'aisance et de prospérité. On voit tous les jours des établissements situés dans la même localité ayant une valeur locative égale, et dont l'un prospère tandis que l'autre végète ou périclité.

Quoi qu'il en soit, la loi de 1900 n'a pas introduit cette correction. Dans la recherche d'un mode de répartition plus équitable, elle s'est arrêtée à mi-chemin, faisant porter tout le poids des licences sur le droit fixe des patentes. Nous verrons plus loin, en examinant le fonctionnement pratique des licences, combien cette assimilation est vicieuse et à quels résultats singuliers elle aboutit.

Son application a donné lieu à de nombreuses difficultés que M. Caillaux lui-même, au cours des discussions, avait fait entrevoir (1). La double modification apportée aux licences, aggravation des tarifs et comme conséquence le changement d'assiette, ne sont pas heureuses. D'ailleurs, il a fallu retoucher cette partie de la loi à plusieurs reprises. Elle n'en reste pas moins viciée à la base, et de plus très imparfaite, bien qu'elle se recommandât, suivant

1. C'est pourquoi son projet prévoyait une majoration de 22 millions, mais plus soucieux de simplicité que d'équité, il ne touchait nullement à l'assiette de l'impôt. Pour aboutir coûte que coûte, son projet, très habile du reste, supprimait toutes les difficultés.

l'expression de M. de Verninac, rapporteur au Sénat, « par une apparence d'équité » qui l'a fait adopter.

Nous verrons qu'en effet cette équité n'est qu'apparente.

En résumé, les circonstances qui ont présidé à la modification des licences dans le sens d'une aggravation des charges et de leur répartition nouvelle, les objections que soulève une majoration excessive de cet impôt, les complications qui ont surgi du fait de ce changement, les inégalités tenant à la base même adoptée, tout démontre qu'on a eu tort de s'adresser aux licences, sans autre principe que les nécessités financières contestables, sous prétexte de dégrever les boissons hygiéniques, au lieu de profiter de la réforme pour instituer un régime de l'alcool, un peu cohérent, et enfin stable.

Il ne faut voir dans la question des licences telle qu'elle s'est posée depuis la loi de 1900, aucune idée préconçue, aucune tendance intéressante vers telle ou telle solution ; elle n'a rien de commun, bien qu'on ait parfois tenté de justifier la majoration des licences, par cet argument, avec la limitation du nombre des cabarets et la lutte contre l'alcoolisme.

Contrairement à la législation de certains pays étrangers, la législation des licences chez nous ne

présente aucun intérêt social (1). Elle n'a aucun but déterminé et désintéressé en quelque sorte. C'est un simple instrument fiscal... assez imparfait. Rien de plus, malgré les raisons de pure forme invoquées parfois.

1. Nous étudions dans une section spéciale, de la deuxième partie, le caractère des licences à l'étranger : Angleterre, États-Unis, Belgique, dans les pays où elle offre des côtés intéressants.

DEUXIÈME PARTIE

PREMIÈRE SECTION

I

ÉTUDE DES LICENCES DES COMMERÇANTS ET FABRICANTS DE BOISSONS

HISTORIQUE. — MÉCANISME. — FONCTIONNEMENT

L'origine des licences remonte à l'édit de mars 1577, suivi d'une déclaration du 30 décembre 1581, par laquelle il était défendu de tenir hôtellerie, taverne ou cabaret, débit de vin de gros ou de détail, sans lettres ou permission du roi.

La licence était alors le paiement une fois fait, le prix de l'autorisation royale. L'édit de 1632 rendit le droit périodique, renouvelable chaque année, d'où le nom d'annuel qui a été conservé à la licence sous l'ancien régime.

Le mot « licence » sous lequel cet impôt a continué à être désigné dans la loi du 28 avril 1816, n'est plus qu'une survivance de l'état antérieur, où la

licence était, à proprement parler, une permission octroyée moyennant finance, en retour d'une prestation plus ou moins proportionnelle aux facultés des redevables, et devenue périodiquement recouvrable.

Depuis la loi de 1816, la licence est perçue à l'occasion de la déclaration exigée — en vertu de l'article 134 — de ceux qui exercent un commerce ou une industrie assujetties à l'impôt indirect. C'est une conséquence de la déclaration ainsi imposée aux professions dont il s'agit (1).

Sauf quelques modifications de détail, sans intérêt, jusqu'à la loi du 29 décembre 1900, la licence des débitants de boissons était fixée d'après la population des communes réparties en huit classes. Elle frappait d'un poids égal tous les débitants établis dans la même localité, sans tenir compte ni de l'importance réelle des ventes, ni des inégalités de situation individuelle entre les assujettis, autant que

1. L'imposition à la licence des débitants et marchands en gros de boissons, des brasseurs, distillateurs et bouilleurs de profession résulte des dispositions des articles 50, 144 et 171, loi du 28 avril 1816. Puis, en vertu des textes postérieurs, la licence a été successivement étendue à la plupart des industries soumises aux taxes indirectes, entrepositaires d'huiles, fabricants de cartes, de salpêtre, de bougies, fabricants de sucre et raffineurs, entrepreneurs de voitures publiques, etc... Mais ces licences auxquelles la loi de 1900 n'a apporté aucun changement ont conservé le caractère d'une capitation fixe et uniforme. Nous n'avons pas à nous en occuper ici.

permettent d'en juger la nature du commerce, l'enseigne, le « bouchon ».

La loi de 1900, majorant de 128 0/0 les tarifs jusque-là modérés des licences des débitants (de 15 à 50 fr.), a été amenée, afin de corriger les inégalités de la répartition, plus apparentes désormais, à changer l'assiette même de l'impôt.

Une modification non moins importante a été apportée dans le tarif et l'assiette des licences de gros, des brasseurs, bouilleurs et distillateurs, par la même loi, complétée en ce qui concerne les débitants et les brasseurs par la loi du 30 mars 1902, articles 18 et 19.

Enfin la loi du 20 décembre 1905 a changé les tarifs des licences de gros. Elle contient, en outre, des dispositions réglant, au regard de la licence, la situation des négociants qui expédient ou font expédier des boissons, soit des caves de propriétaires, soit des magasins d'autres entrepositaires, et celle de certains intermédiaires et agents de transports.

Il nous reste à étudier brièvement, pour chacune de ces catégories de personnes, le mécanisme des licences.

Nous examinerons de plus près le fonctionnement des licences des débitants, à raison des difficultés que le changement apporté à leur assiette a créées dans l'application. Laissant de côté les licences des distillateurs, qui n'offrent aucune particularité qui mérite

l'attention, nous insisterons un peu sur les questions assez délicates soulevées par les licences des marchands en gros ; nous dirons quelques mots sur la licence des brasseurs (Section I).

Sur les questions d'ordre purement pratique touchant le contentieux et les détails de compétence et de procédure, nous n'insisterons nullement.

Pour en terminer avec le point de vue fiscal des licences, nous examinerons quel est le caractère ou « les caractères » de la licence. Ce chapitre nous servira de transition à l'étude des licences dans les pays étrangers, c'est-à-dire des licences considérées dans leurs rapports avec la question des cabarets et de l'alcoolisme (Section II).

C'est là le côté réellement intéressant de cette législation spéciale.

1^o LES LICENCES DES DÉBITANTS

Le taux des licences des débitants est aujourd'hui déterminé d'après deux éléments, au lieu de l'unique élément (population) qui servait avant la loi de 1900, pour cette détermination, savoir : la population, et la nature de la profession, autrement dit la classe dans laquelle les débitants de boissons sont rangés au point de vue de l'imposition à la patente. Y compris, depuis 1900, les débitants de Paris, jus-

qu'alors exemptés de la licence (1). (Voir le tableau correspondant, tarifs annexés au paragraphe 6 de l'article 1^{er}, 29 décembre 1900) (2).

Le choix de la patente, comme base, n'était pas des

1. On considérerait que la taxe de remplacement, particulièrement élevée à Paris, tenait lieu de la licence, en même temps que des droits d'entrée et de détail.

2. La loi du 29 décembre 1900 ne contient aucune disposition qui modifie, au point de vue de la nomenclature des professions soumises à la licence des débitants, les dispositions de l'article 50 de la loi du 28 avril 1816. Elle contient un article final portant « que sont maintenues toutes les dispositions des lois antérieures qui ne sont pas contraires à la présente loi ».

L'article 50 range dans la catégorie des débitants comme tels soumis à la licence : « les cabaretiers, aubergistes, traiteurs, restaurateurs, maîtres d'hôtel garnis, cafetiers, liquoristes, buvetiers, débitants d'eau-de-vie, concierges et autres donnant à manger au jour, au mois ou à l'année ».

L'inscription au rôle des patentes n'entraîne pas nécessairement pour la personne qui en est l'objet l'imposition au droit de licence. La patente ne peut être qu'une indication permettant de rechercher et de soumettre à la licence les personnes convaincues de s'être livrées réellement au commerce des boissons (note du 24 février 1906 au directeur de la *Gironde*). Cependant à Paris l'administration a la faculté d'imposer d'office à la licence toute personne inscrite au rôle des patentes pour une profession impliquant le commerce des boissons (V. l'art. 1^{er}, loi 29 déc. 1900).

A noter enfin que rien n'a été changé au caractère réel de la licence. La licence s'applique aux établissements de commerce et d'industrie et non aux personnes qui exploitent ces établissements. Ainsi, en cas de décès ou de cession, la licence en cours profite au successeur, qui n'a qu'une déclaration à faire à la recette ruraliste.

La licence s'appliquant à l'établissement, les débitants et marchands en gros n'ont pas à payer de licence pour les simples dépôts établis dans la commune.

plus heureux (1). Combattu par M. Caillaux, ministre des Finances, il devait donner lieu, en effet, dans la pratique, à des complications et à des difficultés que le ministre fit dès lors pressentir.

En quoi consistaient-elles ?

La patente ne pouvait pas dans tous les cas servir de base pour la fixation de la licence, notamment quand la patente vise une profession étrangère au commerce des boissons et non ce commerce même. Auquel cas, la loi du 29 décembre 1900, elle-même, décidait déjà que le commerçant ne devrait que la licence correspondant à la patente dont il serait rede-

1. Amendement Colliard, séance du 26 novembre 1900.

Tableau (A) des licences de débitants. Tarifs.

CATÉGORIES D'ASSUJETTIS	DROIT DE LICENCE PAR TRIMESTRE EXIGIBLE DANS LES COMMUNES DE								
	Toutes catégories	500 habitants et au-dessous	de 500 à 1.000	de 1.000 à 4.000	de 4.000 à 10.000	de 10.000 à 20.000	de 20.000 à 50.000	de 50.000 à 100.000	au-dessus de 100.000
7 ^e et 8 ^e cl..		5.00	6.00	7.50	11.25	15.00	18.75	21.25	25.00
6 ^e cl.		5.50	7.00	8.75	12.50	17.50	21.25	26.25	31.25
5 ^e cl.		6.25	8.00	10.00	15.00	20.00	25.00	30.00	31.50
4 ^e cl.		11.25	15.00	17.50	26.25	35.00	43.75	52.50	65.00
1 ^{re} , 2 ^e et 3 ^e cl.		18.75	25.00	30.00	45.00	60.00	75.00	90.00	112.50

vable pour son commerce de boissons, s'il n'exerçait que cette seule profession.

Par conséquent, sous le régime de la loi de 1900, les débitants, quant à l'application de la licence, étaient rangés en deux catégories : 1^o ceux qui étaient imposés à la patente pour une profession comportant la vente des boissons, c'est-à-dire inscrite sous une rubrique visant spécialement le commerce en détail des boissons ; 2^o ceux qui, dans un même local, exerçaient simultanément plusieurs professions, dont l'une comportait la vente en détail des boissons, mais qui n'était pas celle à raison de laquelle ils figuraient dans la classification des patentes.

Pour les premiers, la licence devait suivre le sort de la patente.

Classement ordinaire. — C'est ce qu'on appelle le classement ordinaire :

1^o Dans ce cas, la mission du service des contributions indirectes consiste simplement, pour l'établissement de la licence, à faire application du tarif, correspondant, d'une part, à la population de la commune où est situé le débit ; et, d'autre part, à la classe dans laquelle le contribuable est rangé pour la patente (1), d'après les indications qui lui sont fournies à cet égard par les contributions directes ;

1. La plupart des débitants sont rangés dans le tableau A des patentes. Le droit fixe du tableau A, servant de base à la licence, est réglé en tenant compte de deux éléments : la nature de la pro-

2° A l'égard des seconds, il était procédé à un classement spécial, distinct de celui servant à la confection du rôle des patentes.

Classement spécial. — Le législateur n'avait donc prévu que le cas où il y aurait exercice par le même débitant de deux professions distinctes, dont l'une qui n'était pas le commerce des boissons, était seule visée dans la classification des patentes, et ne pouvait par conséquent servir de base à la licence.

Mais il y avait aussi la situation d'un commerçant qui n'exerce qu'une seule profession, ne comportant qu'« à titre accessoire » la vente en détail des boissons.

Les considérations qui avaient fait admettre au bénéfice du classement spécial les contribuables rangés dans la deuxième catégorie par la loi de 1900 elle-même, s'appliquaient également aux commerçants pour lesquels la vente des boissons n'était que l'accessoire d'un commerce principal, sans constituer une profession distincte (1).

fession et le chiffre de la population : huit classes dont chacune comprend neuf catégories de population.

1. A propos des modifications à apporter à la licence des commerçants qui ne débitent des boissons qu'accessoirement à un autre commerce, M. Caillaux, lors de la discussion du budget de 1902 (Sénat, séance du 25 mars 1902), rappelle à ce propos qu'il avait combattu l'amendement Colliard, c'est-à-dire la *corrélation* établie entre la licence et la patente, substituée à l'ancien système à cause des inconvénients et des abus pouvant en résulter. C'est ce qui s'est produit : « Si, dit-il, pour les commerçants vendant

Pour faire droit aux réclamations justifiées, notamment des maîtres d'hôtel et des épiciers, la loi de finances de 1902 (art. 18) a décidé que les commerçants assujettis au droit fixe de patente sous une rubrique visant spécialement le commerce des boissons en détail, continueraient seuls d'être imposés à la licence, d'après le classement établi pour la patente, et qu'à l'égard des autres commerçants soumis à la licence, il serait procédé, en vue de cette imposition, au classement spécial prévu par la loi de 1910 (art. 1^{er} et 7).

L'article 18 de la loi de 1902 a donc étendu le bénéfice du classement spécial aux contribuables dont la profession qu'ils exercent et pour laquelle ils sont imposés à la patente, comporte d'ordinaire, et de façon normale, mais sans l'impliquer nécessairement, la vente en détail des boissons (Voir à la fin de l'ouvrage, tableau des professions marquées d'un

exclusivement des boissons, il y a une certaine corrélation entre la patente et l'importance réelle de leur commerce, il en est d'autres pour lesquels cette concordance n'existe pas. » Ainsi, un hôtel peut vendre très peu de boissons, et cependant être assujetti à une patente assez élevée. Par suite, la licence qui lui serait imposée, si elle est assise sur la patente, serait très lourde, et disproportionnée avec l'importance réelle de la vente des boissons.

La disposition proposée par le ministre devait permettre de fixer le droit de licence, non pas en considérant la patente que paient effectivement les assujettis de l'espèce, mais bien celle qui les frapperait s'ils n'exerçaient réellement que le commerce des boissons.

astérisque, considérées comme donnant lieu au classement spécial).

Ainsi l'article 18 précité a pour objet de fixer à l'avenir la licence d'un commerçant, en considérant non pas la patente qu'il paie effectivement, mais bien celle qu'il paierait s'il n'exerçait plus que le commerce des boissons (observ. de M. Caillaux *Journal officiel*, 27 mars 1902, p. 671).

Autrement dit, il y a lieu de déterminer, comme on le faisait sous l'empire de la loi de 1900, à l'égard des personnes patentées pour une profession ne comportant pas la vente des boissons au détail, la classe de la licence correspondant à la patente dont ils seraient redevables, si, dans le commerce qu'ils exercent, il était fait abstraction des opérations étrangères à la vente des boissons (circ. n° 486 du 1^{er} avril 1902).

Les nouvelles catégories appelées à bénéficier immédiatement de cette disposition de l'article 18 étaient en particulier les épiciers, maîtres d'hôtel, aubergistes, les exploitants de casinos, les personnes tenant une maison de retraite; et, par la suite, des décisions du Conseil d'État rendues sur pourvoi ont encore étendu le bénéfice du classement spécial à de nouvelles catégories d'établissements (1).

1. Il a été jugé, en effet, que le classement spécial était applicable: aux exploitants de café-spectacle (arr. Cons. d'État des 27 juillet 1904, 7 avril et 4 décembre 1905) et, par analogie, aux

En résumé, le bénéfice du classement spécial est applicable : 1^{er} en vertu de l'article 1^{er} § 7 de la loi du 29 décembre 1900 et de l'article 18 § 1^{er} de la loi du 30 mars 1902, au cas où le commerce des bois-

exploitants de café-chantant et de café-concert ; aux exploitants de buffet (arr. Cons. d'État du 9 janvier 1907) ; aux glaciers-limonadiers (arr. Cons. d'État des 23 mars, 9 avril, 4 et 28 mai, et 20 juillet 1906) ; aux maîtres d'hôtel et aux restaurateurs à la carte ou à prix fixe (arrêt Conseil d'État des 23 mars, 4, 18, 28 et 30 mai et 27 juillet 1906, 6 février et 7 juin 1907, etc.) (circul. n° 744 du 25 avril 1908).

La profession de « traiteur portant en ville » n'implique pas spécialement le commerce des boissons (note commune, juin 1903).

Il en est de même des maisons de retraite et de santé. Le ministre a considéré que le fait de tenir une maison de cette nature ne comportait que très accessoirement la vente des boissons (lettre commune, n° 222 du 2 mai 1901).

Dans la circulaire n° 502 du 19 août 1902, l'administration a précisé les conditions dans lesquelles doit s'effectuer le classement des épiciers exerçant un commerce de boissons.

Un commerçant de boissons ayant un établissement de gros et un établissement de détail pour lesquels il n'est astreint qu'à une seule patente de « marchand de vins au détail », doit, au point de vue de l'impôt des licences, être considéré comme exerçant deux professions, et sa licence de débitant doit être réglée d'après la classe où il serait rangé s'il n'exerçait que son commerce de détail. Il doit donc faire l'objet d'un classement spécial comme si les marchandises qu'il vend en gros et en détail n'avaient entre elles aucune analogie (Décision min. fin. 3 mai 1903). Cette décision a été partiellement abrogée par un arrêt du Conseil d'État du 6 juillet 1906.

Il s'agissait d'un négociant qui avait un magasin de gros ou de dépôt, et un magasin de détail où il vendait de l'épicerie, des vins au panier, des vins de liqueur et de l'eau-de-vie à la bouteille, et qui était imposé à une patente unique de quatrième classe comme marchand de vins au détail, vendant au panier et à la bouteille. Le Conseil d'État a estimé que cette rubrique visait spécialement la vente au détail des boissons et que le commerçant n'avait pas droit au classement spécial.

sons ne rentre ni normalement ni obligatoirement dans l'exercice de la profession pour laquelle le redevable est imposé à la patente: 2° en vertu de l'article 18 § 2 de la loi du 30 mars 1902, au cas où la profession, visée pour la patente, comporte normalement, mais sans l'impliquer nécessairement, la vente des boissons au détail (circ. 1^{er} avril 1902, n° 486).

CONDITIONS DANS LESQUELLES S'EFFECTUE
LE CLASSEMENT SPÉCIAL

Avant la loi du 30 mars 1902, le service des contributions directes était seul chargé, en vertu de l'article 1^{er} § 9 de la loi de 1900, de déterminer la nature de la profession exercée, lorsqu'il s'agissait spécialement de l'imposition à la licence, aussi bien que quand celle-ci résultait de l'imposition effective à la patente. Le rôle de la régie se bornait à faire application du taux de la licence correspondant au classement qui lui était notifié (circ. 486, du 1^{er} avril 1902) (voir encore circ. des contributions directes 27 déc. 1900, *Journ. des contrib. indirectes*, 1901, p. 63).

Aujourd'hui, en vertu de l'article 18 § 3 de la loi du 30 mars 1902, toutes les fois qu'il s'agit de commerçants pour lesquels la vente des boissons n'est

que l'accessoire d'un commerce principal ou de contribuables qui, comme les cantiniers et les débitants de cru, ne sont pas assujettis à la patente, c'est à l'administration des contributions indirectes qu'est dévolu le soin d'opérer le classement spécial prévu en vue de l'imposition à la licence (circ. 486, 1^{er} avril 1902).

Ce service est, en effet, mieux placé pour apprécier avec plus d'exactitude la véritable nature des établissements et déterminer l'importance réelle de leur commerce spécial de boissons (même circulaire). Et l'on a pensé, en lui confiant les attributions relatives au classement spécial, que la constatation et la rentrée de l'impôt des licences seraient notablement accélérées (même circulaire).

Quel est l'intérêt du classement spécial pour les bénéficiaires de ce régime ? L'article 18 de la loi de 1902 a été voté dans un but de dégrèvement. C'est dire que le classement spécial ne saurait entraîner l'imposition d'une licence plus élevée que celle correspondant à la classe pour laquelle les commerçants sont imposés à la patente (circul. 1902).

En effet, relativement à la patente, lorsqu'un contribuable exerce dans le même établissement plusieurs commerces, industries ou professions, le droit fixe auquel il est soumis est le plus élevé de ceux qu'il aurait à payer, s'il était assujetti à autant de droits fixes qu'il exerce de professions.

On ne pourrait donc calculer le licence d'après une classe supérieure à celle de la patente, qu'en réformant au point de vue de la patente elle-même l'appréciation que le service des contributions directes, seul compétent en la matière, aurait portée sur le véritable commerce de boissons exercé (circul. n° 502, 19 août 1902).

MESURES D'APPLICATION

Nouveaux débitants. — Demande de classement.
— Pour savoir si un commerçant a droit ou non au classement spécial, il faut donc connaître la rubrique sous laquelle sa patente est établie, et ce renseignement ne peut être fourni que par le service des contributions directes (circul. 502, du 19 août 1902).

En conséquence, dans le cas d'ouverture d'un nouveau débit, ou lorsqu'il y a changement de propriétaire d'un débit déjà existant, quelle que soit la nature des opérations auxquelles le nouvel assujetti a déclaré vouloir se livrer, *s'il est passible de la patente*, la demande de classement (créée par la circulaire n° 441 du 25 mars 1901, modèle n° 1) doit être adressée par la voie hiérarchique au contrôleur des contributions directes, chargé d'y indiquer la profession pour laquelle le commerçant est imposé au

droit fixe de patente, ainsi que la classe de sa patente (1).

En cas d'ouverture d'établissements pouvant pré-

1. Manière de procéder de l'administration des contributions indirectes pour déterminer la licence des commerçants faisant l'objet du classement spécial: d'après une décision du Conseil d'État, les droits de licence sont déterminés, non pas seulement d'après l'importance de l'établissement, mais surtout d'après *les conditions dans lesquelles sont débitées* les boissons faisant partie du commerce du patentable (Arr. du Cons. d'État des 4-18 et 30 mai 1906. Circul. 744, 25 avril 1908).

Faisant application de ces principes, l'administration a pour mission de rechercher, *en faisant état des conditions dans lesquelles* le réclamant exerce le commerce des boissons, sous quelle rubrique *il serait imposé à la patente*, pour lui réclamer la licence correspondante. C'est ainsi que le débitant de cru qui vend le vin de sa récolte, pour être consommé hors de chez lui, soit au panier, soit à la bouteille, doit être considéré comme marchand de vin au détail (quatrième classe) (Arr. du Cons. d'État du 23 mars 1907). Pour le classement des hôteliers et restaurateurs, la jurisprudence du Conseil d'État distingue au point de vue de l'assiette de la patente le cafetier (quatrième classe du tableau A), le cabaretier (sixième classe), et le débitant de liqueurs et d'eau-de-vie (septième classe), en s'attachant aux conditions d'aménagement de l'établissement, au prix et à la variété des boissons, à la nature de la clientèle, aux énonciations de l'enseigne (Arr. du Cons. d'État 6 février 1875. — Taillandier, 8 juillet 1879. — Lombard, 8 juillet 1899. — Bonnard, 21 mars 1902. — Poizat, 2 mai 1902. — Mallais, etc.). C'est de ces indications que doit s'inspirer le service (Circul. 744, 25 avril 1908).

Le maître d'hôtel ou le restaurateur qui ne pourrait être, *d'après les conditions* dans lesquelles il exerce le commerce des boissons, classé pour la licence comme cafetier (quatrième classe), ne doit être imposé à la sixième classe (cabaretier) que s'il n'a pas de billard. S'il tient un billard, c'est le tarif de licence correspondant à la cinquième classe de la patente qui doit lui être appliqué (lettre autographe, n° 217 du 16 décembre 1908).

Sans tracer des règles strictes, on peut dire que d'une manière générale, doivent être rangés : dans la quatrième classe (sous la

tendre au classement spécial, les chefs locaux adressent au directeur ou au sous-directeur un état désignant d'une manière précise, pour chacun des commerçants, la nature de ses opérations, la profession pour laquelle, le cas échéant, il est assujéti à la patente et celle qui doit être considérée au point de vue de l'imposition à la licence.

Cet état est transmis au directeur qui, après avoir, s'il y a lieu, réclamé un complément de renseignements ou même fait procéder à une enquête, détermine la classe applicable, ainsi que le montant de la licence à percevoir.

réserve qu'ils sont placés, pour la patente, soit dans cette classe ou dans une classe supérieure), les épiciers ou marchands du tableau A ou dans un autre tableau de comestibles :

a) Qui livrent habituellement aux particuliers les vins ordinaires par paniers ou les vins fins par bouteille (Circul. 502 du 19 août 1902).

Dans la cinquième classe, comme marchands en détail d'alcool ou d'eaux-de-vie, ceux qui font habituellement des livraisons de spiritueux à la bouteille (1 b.).

Dans la cinquième ou sixième classe comme marchands de vin au détail, ceux qui vendent à consommer chez eux, sur table ou sur comptoir, suivant qu'ils tiennent ou ne tiennent pas de billard.

Dans la septième classe : comme débitants de liqueurs et d'eaux-de-vie, ceux qui vendent à emporter ou à consommer sur place, à la petite mesure ou au verre, seulement des liqueurs ou eaux-de-vie.

b) Comme débitants au petit détail de vin, bière, cidre, ceux qui vendent ces boissons au pot ou à la bouteille, sans en donner à boire chez eux, soit qu'ils se livrent exclusivement à cette vente, soit qu'ils y ajoutent celle des liqueurs et eaux-de-vie, à la petite mesure et au verre (1 b.).

Licence des débiteurs dont la patente est modifiée.

— En matière de patente, l'annualité de l'impôt s'oppose à ce que le droit soit réduit, lorsqu'un débiteur apporte le 1^{er} janvier, dans les conditions d'exercice de sa profession, des changements susceptibles de le faire passer dans une catégorie inférieure. Au contraire, la loi autorise l'imposition d'un supplément de patente toutes les fois que les changements sont de nature à faire ranger le débiteur dans une classe supérieure. Dans le premier cas, le maintien de la patente primitive entraîne pour la régie l'obligation de percevoir la même licence pendant toute l'année, si le débiteur ne cesse pas son commerce. Dans le deuxième cas, il y a lieu de prendre en considération la nouvelle patente pour la fixation de la licence applicable aux trimestres non échus (1) (circ. n° 441, 25 mars 1901).

Suivant un arrêt du Conseil d'État en date du 4 juin 1902, le principe de l'annualité de l'impôt n'est pas applicable aux commerçants qui sont admis à bénéficier du classement spécial, de sorte que la réduction du droit de licence peut leur être accordée, sur réclamation, au commencement de chaque trimestre. Et la demande produite pour un trimestre déterminé s'étend aux trimestres subséquents de l'année en cours (arr. Conseil d'État des 25 mars et 22 juillet 1908. *Ball. cont. Ind.* 1908, n° 14 et 1909, n° 3).

Revision annuelle du classement des débitants. —

Le classement des débitants de boissons pour l'imposition à la licence est révisé annuellement au moment de l'établissement des matrices primitives des patentes.

A cet effet, on dresse un relevé général par circonscription des débitants de boissons. Ce relevé est transmis au service des contributions directes, qui le renvoie après l'avoir annoté en conséquence (circ. n° 441 du 25 mars 1901).

RÉCLAMATIONS CONTRE LE CLASSEMENT SPÉCIAL

Les réclamations auxquelles donne lieu le classement de la profession soumise à la licence sont présentées, instruites et jugées comme en matière de contributions directes (L. 29 décembre 1900, art. 1^{er}).

Le pouvoir conféré au service des contributions indirectes de procéder au classement spécial a naturellement pour conséquence de faire rentrer dans ses attributions l'instruction et la suite des réclamations (circ. n° 486, 1^{er} avril 1902).

Si le contribuable conteste uniquement le classement au point de vue de la patente, sa réclamation est portée devant les tribunaux administratifs, et est

1. La licence, en effet, est payable par trimestre et non pas due pour l'année.

suivie par l'administration des contributions directes.

S'il y a eu classement spécial, la réclamation est suivie, en ce qui concerne la licence, dans les mêmes formes, par l'administration des contributions indirectes.

CRITIQUE DU PRINCIPE ADOPTÉ PAR LA LOI DE 1900

L'assimilation de la licence à la patente, d'après les résultats et le fonctionnement pratique du système. — Celui-ci présente-t-il une supériorité quelconque sur l'ancien mode, au point de vue essentiel d'une meilleure répartition des licences ? Non.

Nous avons déjà montré les objections d'ordre général qui s'opposaient à ce qu'une assimilation fût établie entre la licence et la patente.

C'est dans la pratique que les inconvénients de cette assimilation apparaissent surtout.

On a voulu, en adoptant la patente comme base, répartir plus équitablement la licence en établissant certaines distinctions entre les redevables, qui n'étaient pas faites auparavant. A un mode de tarification très simple, et qui ne tenait aucun compte du genre de commerce exercé, de la nature de la profession, indice plus ou moins sûr du chiffre des affaires, on a été amené à substituer, en même temps qu'on majorait les tarifs, un système qui, dans l'esprit de la loi, devait présenter plus de sou-

plesse, et s'adapter d'une manière plus exacte aux situations individuelles des redevables, forcément très inégales entre elles. C'est ainsi que, séduit par une apparence d'équité, et par l'ingéniosité d'un système qui calque la licence sur la classe de la patente afférente aux diverses professions, le législateur de 1900 a emprunté à l'assiette des patentes des éléments nouveaux, des signes extérieurs plus certains que le chiffre de la population, considéré isolément : la nature de la profession, telle qu'elle est déterminée d'après l'enseigne, l'installation générale de l'établissement, etc...

En un mot, au lieu d'improviser un mode d'assiette inédit, il a paru logique, commode et très avantageux à la fois, dans l'intérêt d'une répartition plus équitable des charges, de se servir tout bonnement d'une base éprouvée, d'une assise dont la solidité et la valeur étaient connues, grâce à une longue expérience. Cela dispensait d'inventer autre chose. Nous croyons plutôt, disons-le encore, que l'expérience des patentes, les inégalités choquantes que leur fonctionnement révèle déconseillaient l'emploi de la patente comme base de la licence.

Or, c'est là que nous voulions en venir, il s'est trouvé que les résultats de l'assimilation ainsi opérée entre deux impôts qui, sous peine de se confondre et de faire double emploi, doivent être assis sur des bases distinctes, il s'est trouvé, disions-nous, que les

résultats sont tout opposés à ceux qu'on avait escomptés.

En fait, le système qui calque ou prétend calquer la licence sur la patente est moins souple et plus rigide que l'ancien. Et cela s'explique aisément, dès qu'on en étudie de près le fonctionnement.

En effet, pour se rendre compte de cette anomalie, il suffit de jeter les yeux sur les rubriques du tableau A des patentes, correspondant aux première, deuxième et troisième classes de ce tableau, d'ailleurs imposées au même tarif et confondues entre elles à ce point de vue.

Pas une des professions énumérées dans ces trois classifications ne comporte nécessairement et normalement la vente des boissons, condition *sine qua non* pour que la licence soit assise directement sur la patente, suive le sort de la patente. Par conséquent, les trois premières classes du tableau A ne peuvent servir de base pour l'imposition à la licence. Les chiffres de la patente qui leur correspondent, leurs tarifs ne trouvent pas d'équivalent dans la licence. Ils ne jouent par pour la licence. (V. le tableau à la fin de l'ouvrage.)

Voilà donc sur les sept ou huit catégories imposables à la patente, trois d'entre elles qui ne peuvent être d'aucun usage pour la détermination de la licence afférente aux trois premières classes. Les redevables rangés dans ces trois catégories relèvent du clas-

sement spécial prévu par l'article 18 de la loi du 30 mars 1902.

De sorte qu'au lieu d'avoir, comme auparavant, du reste, sept ou huit catégories, toutes utilisables, sept ou huit échelons comportant des tarifs convenablement gradués, il n'y a en réalité que *quatre classes* jouant effectivement entre lesquelles les débiteurs se trouvent répartis quant à l'imposition réelle à la licence. Le tarif le plus élevé, le taux limite s'arrête à la quatrième classe.

De ce tarif au tarif le plus bas, la gradation naturellement ne peut être suffisamment ménagée, il n'y a que deux échelons intermédiaires. Il s'ensuit que l'écart entre les deux extrêmes, toutes proportions gardées, est insignifiant et que si le grand établissement, le café luxueux rangé dans la classe supérieure, la classe limite, c'est-à-dire la quatrième, n'est pas très fortement taxé et même ne l'est pas assez, en revanche le dernier des cabarets, l'est beaucoup trop par comparaison. Des exemples empruntés à Paris montreront d'une façon saisissante les inégalités véritablement choquantes inhérentes à ce système dans lequel sont éliminées les catégories supérieures de la première à la troisième classe, et où, du reste, les trois premières classes ne sont pas différenciées entre elles.

Prenons à Paris l'établissement le plus luxueux, le mieux achalandé, tels que sont le café Mollard, ou

le *Terminus* ou le café de la Paix. On peut estimer à 3.000, à 4.000 francs en moyenne leurs recettes journalières. Rangés dans la quatrième classe des patentes et des licences (cafetier), le tarif qui leur est applicable est de 65 francs par trimestre, soit 260 francs par an. En regard, le marchand de vin-charbons qui débite par mois quelques pièces du vin un peu âpre de son pays d'origine, et fait dans les 40 ou 50 francs d'affaires par jour, paie 25 francs par trimestre, soit 100 francs par an (1).

Entre ces deux tarifs extrêmes (260 et 100 francs par an) s'intercalent, nous parlons toujours de Paris, deux tarifs intermédiaires correspondant aux cinquième et sixième classes (37 fr. 50 et 31 fr. 25 par trimestre, soit 150 et 125 francs par an). Les assujettis, bénéficiaires du classement spécial, sont distribués, par assimilation, entre les quatre catégories en question. Tel est le système à l'analyse. Est-il permis de parler de proportionnalité quand on constate de pareils résultats ?

Non ; en réalité, l'assimilation de la licence à la patente, à ce point de vue essentiel de l'équité dans la

1. En rapportant les taux de 260 francs (licence de la catégorie la plus imposée) et de 100 francs (celle de la classe inférieure) aux valeurs locatives respectivement afférentes aux deux catégories en question, la licence d'un très grand établissement à Paris représente environ le centième ou le quatre-vingtième de la valeur locative, celle du plus petit cabaret est dans la proportion de un dixième de la valeur locative.

répartition, s'est montrée inférieure à l'ancien système dont toutes les catégories au moins jouaient dans la pratique, et qui, d'ailleurs, étant donné la gradation insensible des tarifs progressant de 5 en 5 francs d'un échelon à l'autre, et la modération des charges effectives, ne soulevait aucune réclamation, pas plus du côté des petits débitants que des gros.

Le système actuel, au contraire, attire les justes protestations du petit débitant (à Paris surtout et dans les grands centres), dont les charges, considérablement aggravées par la loi de 1900, sont hors de proportion avec son chiffre d'affaires, comparé à la situation commerciale des puissants établissements, ou même des moyens établissements, qui tendent dans les quartiers populeux à l'éliminer.

Dérisoire pour le grand café, la licence de 260 francs par an l'est également pour la taverne-brasserie, genre Dumesnil, Pousset, Dreher qui dépassent 1.000 francs de recettes journalières. D'autre part, si l'on considère ces bars, ces comptoirs liquoristes éclairés à profusion, qui, aux carrefours des larges voies, supplantent de plus en plus l'ancien marchand de vins, qui comprennent une installation luxueuse, une enseigne qui attire, et toutes sortes d'attractions à l'intérieur (billard, jeux, appareils automatiques, phonographe, etc...), entre ces établissements du dernier modèle réalisant une moyenne journalière de recettes de 150 à 250 francs, et l'obscur boutique du

marchand de vins-charbons, la différence des charges, quant à la licence, est insignifiante (1).

Dans un autre ordre d'idées, les inconvénients de l'assimilation de la licence à la patente ne sont pas moindres.

Les classifications usitées pour l'imposition à la patente, étant déjà anciennes, manquent d'élasticité, les rubriques qui désignent les diverses professions concernant le commerce des boissons sont trop vagues, ou bien ne correspondent plus exactement aux réalités.

Il y aurait lieu, d'une part, de ménager dans le tableau des licences des compartiments nouveaux, instituer par en haut trois classes, réellement distinctes, de façon à dégrever les dernières classes, les sixième et septième classes, surtout la septième, au besoin créer une huitième classe effective. Sans multiplier outre mesure les échelons, huit ne seraient pas de trop, si l'on veut graduer raisonnablement l'impôt et le répartir d'une manière plus équitable. D'autre part, il serait nécessaire de rajeunir certaines

1. Un autre exemple caractéristique montre bien l'injustice du système. Ainsi tel petit dépôt de vins, vendant exclusivement à emporter (nous voulons parler d'un dépôt appartenant à un particulier, et non d'un de ces dépôts créés dans les quartiers populaires des grandes villes par de soi-disant sociétés coopératives), tel petit dépôt, disions-nous, se trouve classé soit comme marchand de liqueurs au détail, soit comme marchand de vins au panier, c'est-à-dire imposé à la quatrième classe des licences, au même titre que les grands cafés que nous avons cités.

rubriques démodées, et de leur donner parfois plus de précision (1). Mais pour que cette réforme soit possible, il est indispensable de faire cesser la confusion entre la licence et la patente, de rendre la licence absolument indépendante, de restituer enfin au service réellement compétent en la matière, c'est-à-dire à l'administration des contributions indirectes l'assiette des licences.

Grâce à l'expérience acquise par les agents de cette administration, et aux méthodes plus exactes et plus précises qu'elle peut employer à la faveur du classement spécial, l'application de ce classement, dans 40 ou 45 o/o des cas (2) a l'avantage de corriger d'une façon appréciable les injustices du système.

Ainsi, la régie est-elle mise à même de redresser les erreurs que l'application rigide de la licence à la patente ferait commettre, si le classement dépendait

1. On pourrait au besoin prévoir un régime spécial pour Paris et les grandes villes.

Pour citer des exemples, le tableau A des patentes connaît le limonadier glacier et non glacier, qui appartiennent à une espèce devenue assez rare. Ainsi encore dans la cinquième classe, ce tableau comprend le marchand d'eau-de-vie, et d'alcool en détail.

Or cette spécialité est à peu près inconnue.

Par contre, la vieille classification ignore l'existence du bar, du comptoir-liquoriste, de la taverne-brasserie et autres modernités qui, pourtant, constituent des établissements *sui generis*, ayant un caractère spécifique.

2. Par suite de l'extension jurisprudentielle ou même administrative donnée au classement spécial.

toujours des contributions directes. Grâce à ses méthodes d'investigation qui rassemblent les éléments d'appréciation les plus divers, et qui, suivant les règles tracées par le Conseil d'État, remontent aux conditions mêmes dans lesquelles s'exerce la profession (en tenant compte de la situation, de l'apparence extérieure, de l'enseigne, du genre de clientèle, de l'installation et de l'aménagement intérieurs, enfin de la possession d'un billard, et autres signes extérieurs), il serait désirable, à la fois dans l'intérêt du fisc et des contribuables, de restituer à la régie tout ce qui concerne les licences ; ainsi on éviterait les conflits qui résultent, entre deux administrations chargées chacune, en ce qui la concerne, d'appliquer une législation particulièrement délicate, de la dualité des méthodes et en quelque sorte des points de vue auxquels chacune d'elles, prise à part, a coutume de se placer.

En résumé, le choix de la patente comme base de l'imposition à la licence est des plus défectueuses :

1^o Au point de vue des principes, à raison des inégalités de répartition, des injustices imputables à l'assiette même de cet impôt ; or, il est à remarquer que du fait de leur assimilation incomplète à la patente, les défauts des licences, au point de vue de la justice dans la répartition, ne peuvent qu'être aggravés encore. La licence est, en effet, uniquement assise sur le droit fixe de la patente ; tout le poids des

licences porte sur le droit fixe, abstraction faite du droit proportionnel. La licence ne tient aucun compte de la valeur locative ; et bien que ce signe, cet indice extérieur soit parfois trompeur, toutefois, combiné avec les deux autres éléments (population, importance présumée du commerce d'après la nature de la profession) la superposition de cet élément peut dans une certaine mesure contribuer à corriger les écarts d'appréciation, les erreurs portant sur les deux autres ordres de présomptions.

Par conséquent, la loi s'arrête à mi-chemin dans le sens de la proportionnalité (1).

1. Dans sa proposition de loi (mars 1900) M. Fleury-Ravarin demandait, afin de corriger les injustices de l'ancienne législation des licences « impôt aveugle, disait-il, qui frappe du même droit, dans une même ville le grand café qui regorge de clientèle et le plus infime cabaret, le gros négociant qui brasse les affaires par millions et le petit marchand en gros qui alimente une clientèle restreinte » demandait, disions-nous, l'établissement, à côté du droit fixe de licence (allant de 6 francs à 30 francs par trimestre suivant la population) d'un droit proportionnel, calculé suivant les professions à 8, 14 ou 20 o/o de la valeur locative, conformément au classement déterminé dans un tableau joint à sa proposition.

De même à propos des critiques présentées contre les licences (notamment lors de la séance à la Chambre du 25 octobre 1901), M. Caillaux disait : « On a fait observer que les licences « des débitants établies par la loi de 1900 ne sont pas proportionnelles aux facultés réelles des personnes imposées.

« Le Ministre est d'autant plus libre sur ce point qu'il s'était opposé à l'assimilation adoptée par la Chambre de la licence à la patente. Un maître d'hôtel appartenant à la troisième classe des patentes peut ne débiter que fort peu de vin et cependant il paiera une licence fort lourde.

Le ministre apportera à la Chambre un texte revisant ce prin-

2° Au point de vue du fonctionnement pratique des licences, la corrélation établie entre la licence et la patente a le grave inconvénient de créer entre les redevables des inégalités plus choquantes qu'auparavant ; les effets de la répartition de cet impôt permettent d'affirmer que le système de la loi de 1900 ne réalise aucun progrès dans le sens d'une proportionnalité plus exacte.

De plus, la dualité des attributions en matière de licences, est loin de réaliser la perfection au point de vue administratif. L'intervention de deux services dont l'un est plus compétent, du reste, et qui ne voient pas les choses de la même façon, favorise l'arbitraire et crée de nouvelles complications.

Pour conclure, nous dirons que l'assimilation de la licence à la patente n'est pas du tout heureuse.

Elle est d'autant plus malheureuse que, dans la moitié des cas, cette assimilation porte à faux, et que les classifications usitées pour l'imposition à la patente ne peuvent être d'aucune utilité pour la fixation de la licence. Nous l'avons vu, sur sept catégories qui existent théoriquement pour l'imposition à la licence, et qui sont censées correspondre aux classes de la patente, quatre seulement jouent dans la

cipe. Il faut faire 2 parts du droit, un droit fixe représentant le prix de l'enseigne, du bouchon, et un *droit proportionnel* à l'importance du commerce des liquides venant se superposer au premier.

pratique, la corrélation ne peut être établie d'un bout à l'autre, les catégories de la patente ne trouvent d'équivalent dans la licence qu'à partir de la quatrième classe. Les troisièmes classes supérieures n'en ont pas. Elles sont éliminées dans la pratique.

Cela ne contribue pas, naturellement, à donner plus de souplesse au système. Celui-ci est plus rigide, et, par suite, plus injuste que le précédent.

Or, l'aggravation des charges imposées au commerce ne pouvait se justifier que si elle était rachetée par plus de proportionnalité, par plus de justice dans la répartition de l'impôt (1).

Faut-il s'étonner des protestations très vives que soulève le régime actuel des licences de la part des petits débitants? et même des griefs sérieusement fondés que ne cesse de faire valoir contre le principe même de la licence de la corporation des commerçants de boissons, petits ou grands?

En assimilant la licence à la patente d'une façon à peu près complète, qu'a-t-on fait autre chose, sinon de souligner — probablement par mégarde — le caractère de superfétation à la patente qui était déjà

1. Il ne faut pas oublier non plus qu'en France surtout où, par suite de la diversité et la multiplicité des petits établissements, les charges et la situation de ces derniers sont très inégales, un régime de licences suffisamment souple, nuancé et nécessaire; les conditions mêmes dans lesquelles se meut le commerce en détail des boissons devraient exclure toute classification rigide, simpliste.

celui de la licence, avant l'innovation introduite par la loi de 1900.

Véritablement, il semble qu'on eût voulu mettre en évidence ce caractère, démontrer que la licence fait double emploi avec la patente, et qu'enfin à l'égard de certains commerçants privilégiés à rebours, il y a lieu d'appliquer une seconde patente, exceptionnelle, que le législateur ne s'y serait pas autrement pris.

2° LES LICENCES DES MARCHANDS EN GROS, BRASSEURS, DISTILLATEURS

Un trait commun les rapproche, elles sont toutes les trois établies d'après un tarif proportionnel dans une certaine mesure à l'importance des quantités vendues ou fabriquées. Là, pas de corrélation avec la patente.

A. — Les licences des marchands en gros de boissons. Situation de certains négociants qui expédient ou font expédier des boissons, soit des caves de propriétaires, soit des magasins d'autres entrepositaires (Loi du 20 décembre 1905).

Avant 1900, la licence des marchands en gros de boissons était une capitation uniforme, quelle que fût l'importance des opérations des redevables et le chiffre de la population des localités où leur commerce était situé. Le taux en était invariablement fixé à 31 fr. 25 par trimestre (125 fr. par an).

La loi du 29 décembre 1900, soucieuse d'établir entre les licences de gros une certaine proportionnalité, avait réparti les marchands en gros en trois catégories correspondant à des chiffres de ventes déterminés et passibles respectivement d'un droit de licence égal à 50, 75 et 125 francs par trimestre, suivant les catégories (1) :

Cette distinction entre trois catégories seulement, loin de réaliser l'égalité dans la répartition, souleva, dès l'application des nouveaux tarifs, les protestations des petites maisons de gros.

Les petits négociants faisaient valoir, avec raison, que les taux de leurs licences étaient trop lourds, leurs ventes, dans nombre de cas, restant bien au-dessous des limites qui séparaient les deux premières catégories, 100 hectolitres d'alcool pur ou 1.000 hectolitres de vin, ou 2.000 hectolitres de cidres. Le tarif,

1. La législation concernant les licences des marchands en gros est contenue dans les articles 97, 98, 144 et 171 de la loi du 28 avril 1816, complétés par l'article 1^{er} de la loi du 29 décembre 1900 et par l'article 3 de la loi du 20 décembre 1905.

La licence n'est valable que pour un seul établissement (art. 171 de la loi de 1816). Le siège du commerce de gros est plutôt dans les comptoirs que dans les magasins. Les marchands en gros doivent dès lors être assujettis à une seule licence pour tous les magasins qu'ils ont sur le territoire de la commune où ils ont fait leur déclaration. *Mais sauf les exceptions admises par l'article 3 de la loi du 20 décembre 1905 pour les envois faits directement de la propriété*, tout magasin situé dans une autre commune doit être considéré comme formant un établissement distinct (circ. n° 11 du 25 septembre 1816).

établi à la base correspondant à ces chiffres minima de vente, était donc exagéré à leur égard (1).

Des 8 millions qui constituaient le produit des licences de gros depuis 1900 (le produit avait exactement doublé) la plus grosse part était payée par les petits établissements (3). Il fallait reporter sur les maisons importantes une partie des charges qui pesaient sur les petits établissements. Tel était l'objet du projet déposé par le gouvernement à la

1. La loi du 29 décembre 1900 (art. 1^{er}) avait ainsi fixé les licences des marchands en gros, suivant l'importance de leurs ventes annuelles :

Cinquante francs par trimestre jusqu'à 100 hectolitres d'alcool pur vendus ou 1.000 hectolitres de vin ou 2000 hectolitres de cidre.

Soixante-quinze francs de 101 hectolitres d'alcool pur à 250 hectolitres, etc...

Enfin 125 francs par trimestre pour des ventes annuelles dépassant 250 hectolitres d'alcool pur en 2500 hectolitres de vin ou 5.000 hectolitres de cidre.

Les catégories n'étaient pas assez nombreuses. D'où l'injustice dans la répartition.

3. C'était vrai, en particulier pour les petits marchands en gros établis dans les pays cidricoles, et qui imposés aumimum de 50 francs applicables à la licence de première catégorie, étaient loin cependant d'atteindre un total de vente de 2.000 hectolitres de cidre (observations de M. Lefas, député).

D'autre part, M. Salis (rapport sur le projet de loi tendant à réviser les licences des marchands en gros) disait : « Quel est le nombre des négociants qui ne vendent pas 100 hectolitres d'alcool pur ou 1.000 hectolitres de vin par an. Sur 30.000 marchands en gros, au total, il y en a au moins 17.000 qui sont rangés dans la première catégorie (imposable à 200 fr. par an), et dès lors ils paient à eux seuls autant que la totalité des négociants (soit 30.000) payaient avant la loi de 1900.

fin de 1904, qui, dégrevant les licences à la base, créait cinq catégories distinctes au lieu des trois instituées en 1900, et cherchait la contre-partie du dégrèvement dans une aggravation légère des tarifs applicables aux maisons les plus importantes. Ce projet réduisait de 60 o/o les licences des deux premières catégories (projet de loi n° 2038, 1904).

Finalement la loi du 20 septembre 1905 (art. 1^{er}) a établi sept catégories (1) avec un minimum de 20 francs et un droit maximum de 220 francs par trimestre, suivant l'importance des opérations.

La nouvelle répartition devait soulever naturellement les protestations des gros négociants de Paris, établis à la Halle aux Vins et dans les entrepôts de Bercy.

D'autre part, on accusait le gouvernement de vouloir, à la faveur de la tarification nouvelle, augmenter considérablement le rendement de l'impôt. Il n'en était rien.

Mais un autre point de la tarification projetée était surtout critiqué. Aux termes de la loi du 29 décembre 1900 (art. 1^{er}) le taux des licences des

1. Amendement Ch. Prévet, au Sénat. Dans une contre-proposition (séance à la Chambre du 31 octobre 1905) M. G. Berry demandait la création de vingt et une catégories aux tarifs gradués de 20 francs par trimestre à 220 francs, de 10 francs en 10 francs d'une catégorie à l'autre.

marchands en gros était déterminé par le chiffre des ventes annuelles.

Le texte du projet déposé en 1904 par le gouvernement mentionnait les ventes, les expéditions et les manquants. La pensée de l'administration par cette rédaction était simplement de préciser, à l'occasion des changements de tarifs projetés, le sens de la loi de 1900 et non d'étendre la portée qui lui avait été donnée en patique.

Que faut-il entendre par les expéditions autres qu'entre magasins d'un même négociant. — Néanmoins pour dissiper toute confusion à cet égard, le texte primitif du projet fut modifié comme suit : « Entrent dans le calcul de la licence les ventes, les expéditions autres qu'entre magasins d'un même commerçant, et les manquants passibles. »

Or, l'administration admettait déjà que les quantités qu'un négociant, pourvu également d'une licence de distillateur, fait passer de son magasin à sa brûlerie ne devaient pas être comprises dans le calcul de la licence de gros (*Dict. général des Contributions indirectes*, art. *Licences*, n° 206).

Quant aux marchands en gros qui sont en même temps vinaigriers, l'administration prescrivait (*Dict. général, Licences*, n° 207) de faire entrer dans le calcul de la licence de gros les quantités expédiées du magasin à la vinaigrerie.

Pourquoi cette distinction entre les mutations des magasins de gros à la distillerie d'une part, et à la vinaigrerie de l'autre ?

Parce que, disait l'administration, la licence de vinaigrier, contrairement à celle de distillateur, est fixe ; les quantités de vin qui sont expédiées du magasin de gros à la vinaigrerie ne sauraient influencer la licence de vinaigrier, celle-ci étant fixe. Tandis que celles expédiées du même magasin à la distillerie, entreraient à la fois dans le calcul de deux licences proportionnelles. Il y aurait donc en ce cas double emploi.

Toutefois, comme il y avait entre les deux solutions précitées une apparence de contradiction, l'administration, conformément à l'amendement de M. Ch. Prevet sur l'article 1^{er} (au mot « expédition »), décida que les transferts opérés par un négociant en même temps vinaigrier de son magasin de gros à sa vinaigrerie, seraient considérés comme transferts de magasin à magasin, au même titre que ceux qu'il opérerait en qualité de distillateur, de son magasin à sa brûlerie, et par suite que les quantités ainsi déplacées ne seraient pas comprises dans le décompte de la licence de gros, établie en conformité des nouveaux tarifs (circul. n° 627 du 28 décembre 1905).

SITUATION AU REGARD DE LA LICENCE

- 1^o Des courtiers, placiers, représentants de commerce, commissionnaires et groupeurs, agents en douane ;
- 2^o Des négociants qui expédient ou font expédier des boissons soit des caves de propriétaires, soit des magasins d'autres entrepositaires.

Cette question très délicate concerne non plus les tarifs, mais l'assiette elle-même de la licence de gros. Elle a été soulevée, à l'occasion de la revision projetée des tarifs de cette licence, par M. Salis, rapporteur du projet. M. Salis critiquait dans son rapport l'interprétation, suivant lui, trop extensive, que l'administration, désireuse au lendemain de la loi de 1900, d'obtenir des licences de gros le maximum de rendement, aurait donné des textes de la loi de 1816 régissant la matière et notamment de l'article 98 de cette loi.

Voici les termes de l'article en question : « Sera considéré comme marchand en gros tout particulier qui *recevra* ou *expédiera*, soit pour son compte, soit pour le compte d'autrui des boissons (1), sauf, bien entendu, en ce qui concerne les parti-

1. En principe, doit être considéré comme marchand en gros celui qui reçoit et expédie des boissons, autrement dit celui qui revend des boissons d'achat (Cass. crim., 14 janvier 1820).

L'achat et la revente des boissons constituent l'exercice du commerce de gros subordonné à la déclaration préalable et au

culiers qui reçoivent pour leur propre consommation, et les producteurs récoltants ou distillateurs qui vendent en gros leur récolte ou la fabrication provenant de leur récolte.

Or, suivant M. Salis, l'administration avait fait une interprétation abusive des textes, en étendant l'application de la licence :

1° Aux courtiers, placiers, représentants de com-

paiement de la licence (Arr. Montpellier, 16 mars 1906. — Arr. Toulouse, 4 avril 1906).

Doit la licence celui qui reçoit et expédie des boissons, sans qu'il soit besoin de rechercher si ces opérations procurent ou non des bénéfices (Jug. civ. Toulouse, 3 mars 1910. *Bull. cont. ind.*, 1910, n° 23).

Et il n'y a pas de distinction à faire entre l'exercice permanent du commerce et la répétition plus ou moins fréquente d'actes de commerce. Il suffit que l'acte de commerce retenu rentre dans le cadre de l'article 98 de la loi du 28 avril 1816 pour que la licence soit exigible (Arr. Poitiers, 20 décembre 1906. — Arr. Aix, 23 avril 1909).

Le commerce des boissons peut exister indépendamment de tout local où les boissons peuvent être recensées. Il suffit, pour être assujetti à la licence de marchand en gros de boissons, de *recevoir ou d'expédier* pour son compte les quantités déterminées par la loi (Cass. crim., 13 novembre 1902. — Limoges, 15 juillet 1904. — Bordeaux, 19 décembre 1904. — Aix, 23 avril 1909).

Le dépôt des boissons dans un magasin n'est pas la caractéristique de la profession soumise à la licence. Le mot « établissement » ne veut pas dire uniquement magasin, chais, mais aussi le genre, la nature du commerce ou de l'industrie dans l'acception générale des mots (Aix, 23 avril 1909).

Celui qui expédie des boissons du chais d'un tiers à ses clients avec lettres de voiture, factures et traites tirées à son nom doit la licence et doit être considéré comme ayant « reçu et expédié », au sens de l'article 98 de la loi du 28 avril 1816 (Bordeaux, 26 juillet 1907).

merce qui n'agissent pas en leur nom personnel, ne contractent pas par eux-mêmes, et remplissent seulement l'office d'intermédiaires, soit entre deux commerçants, soit entre producteurs et négociants; aux commissionnaires qui n'achètent ni ne vendent, mais qui, à titre de simples réceptionnaires, remplissent pour le compte de tiers les formalités de réception et de réexpédition; enfin, aux transitaires, groupers et autres mandataires qui, dans les gares, reçoivent les boissons provenant de plusieurs récoltants, les groupent et les réexpédient à un seul destinataire souvent après les avoir transvasées en un wagon-réservoir unique, ou qui, inversement, divisent en plusieurs lots un même chargement.

2° Même abus de l'administration (dans l'interprétation de l'article 98) du fait qu'elle exige une nouvelle licence :

a) Des négociants qui, déjà munis d'une licence pour leur commerce ordinaire, et s'étant rendus acquéreurs de récoltes, font directement des expéditions de la propriété à leur clientèle. L'administration, d'après M. Salis, considérerait à tort que ces négociants créent un « nouvel établissement » dans chacune des communes d'où ils expédient.

En pratique, l'administration se contentait d'une *seule licence complémentaire*, dite de « marchand ambulant », quel que fût le nombre des communes d'où se faisaient les envois, pourvu que les opéra-

tions effectuées dans des communes différentes fussent *successives*, et non *simultanées*.

b) Des négociants qui confient à un de leurs confrères le soin de livrer pour leur compte une marchandise dont ils sont personnellement démunis.

Pour établir que les exigences de l'administration étaient abusives, M. Salis alléguait que du rapprochement des articles 97 et 98 de la loi du 28 avril 1816, il résulte que les professions énumérées à l'article 97 ne sont légalement soumises à la surveillance de la régie qu'autant que les opérations qu'elles comportent constituent un « commerce », et que ceux qui s'y livrent possèdent des boissons chez eux ou ailleurs. A son sens, pour qu'un contribuable quelconque, un courtier, un facteur, un commissionnaire, ou un dépositaire fût passible de la licence, il fallait que ce contribuable *exerçât effectivement* le commerce de gros et possédât des boissons. Sans la réunion de ces deux éléments, la licence n'était pas due.

D'un autre côté, en réponse à la thèse de la régie qui, pour *imposer des licences multiples* à un redevable, considérait comme « établissement distinct » tout point où un négociant en gros achète et dépose des boissons et fait des livraisons, M. Salis objectait que, d'après les circulaires elles-mêmes, le siège du commerce de gros est non dans les magasins, mais dans le comptoir, le bureau, le lieu où se traitent les

affaires, où sont centralisées la correspondance et la comptabilité ; d'où cette conséquence *qu'une seule licence était exigible* du marchand en gros qui possède, loin de son entrepôt principal, des boissons et qui, s'il les expédie à sa clientèle, sans les faire passer par son magasin, *n'en traite pas moins leur vente directement du lieu de sa résidence, c'est-à-dire du siège de son établissement.*

En résumé, d'après M. Salis :

1° N'était négociant en gros que celui qui achète et revend des boissons ;

2° Ne devait qu'une seule licence, le négociant qui livre des boissons de plusieurs magasins, caves, ou dépôts, situés dans des lieux différents, pourvu que les contrats d'achat et de vente fussent passés au siège de son principal établissement.

D'où sa proposition de loi ainsi conçue, qui était destinée à transformer en loi la doctrine qu'il préconisait :

ARTICLE UNIQUE. — Ne sont imposables à la licence
« *que ceux qui achètent des boissons en leur nom, et*
« *pour leur propre compte* et qui, les revendant dans
« les mêmes conditions, figurent en nom sur les sou-
« missions des acquits à caution, les factures, les
« lettres de voitures ou les congés, à titre de desti-
« nataires et d'expéditeurs. »

» Les marchands en gros qui expédient des bois-

« sons dont ils sont propriétaires, mais qui sont
« extraites d'un magasin autre que ceux pour
« lesquels un compte est régulièrement tenu, ne
« doivent qu'une licence unique, la plus élevée du
« tarif en vigueur. »

Cette proposition, qui intéressait vivement les négociants en gros ayant des magasins et des caves soumis à la surveillance de la régie, aurait eu pour conséquence de dispenser de la licence un grand nombre de gens qui y étaient auparavant soumis.

En dehors de l'intérêt fiscal, engagé en l'espèce, elle présentait de graves inconvénients au point de vue commercial, économique.

L'adoption de cette doctrine eût créé aux dépens des marchands en gros qui opèrent dans des conditions normales un état d'infériorité vis-à-vis de ceux qui se livrent à un véritable commerce sans avoir de magasins, et qui auraient échappé à la licence à la faveur de la disposition précitée.

Ce n'est pas sans intention que le législateur de 1816 a employé les termes « recevoir et expédier » au lieu des mots « acheter et vendre ». Par les articles 97, 98 et 99 de la loi de 1816, il a voulu assimiler aux marchands en gros, pour éviter toute fraude, les personnes qui *reçoivent et expédient habituellement* des quantités de boissons, sans rechercher si elles en font le commerce, et n'excepter de la licence que celles qui expédient le produit de leur

récolte ou qui reçoivent des boissons pour leur consommation personnelle. En un mot, la loi du 28 avril 1816 a créé, vis-à-vis de ceux qui *reçoivent et expédient* des boissons, la présomption légale qu'ils exercent un commerce, et elle a souligné cette intention par les mots *soit pour son compte, soit pour le compte d'autrui*.

Avec le texte de M. Salis, la régie, pour imposer à la licence ces négociants en chambre, eût été obligée de faire la preuve que les opérations dans lesquelles ils figurent en nom constituent bien de leur part l'exercice d'un commerce, que ces opérations sont bien effectuées pour leur propre compte. Or, dans nombre de cas, elle eût été bien en peine de faire cette preuve.

Enfin le texte de M. Salis eût été de nature à favoriser les gros négociants au détriment des moins importants. Ainsi un gros négociant établi dans le Midi, payant déjà le tarif le plus élevé de la licence, aurait pu, sans augmenter ses charges fiscales, avoir dans les principales villes, des représentants à qui il aurait expédié des boissons ; ces mandataires se seraient chargés de les répartir à l'arrivée entre les destinataires avec qui la vente eût été d'avance conclue. Ces représentants, *n'opérant pas pour leur compte*, n'auraient pas payé de licence et auraient fait au commerce local une concurrence privilégiée.

Ce même négociant aurait pu acheter des caves de

propriétaires dans dix, quinze ou vingt communes situées dans différents départements, et, *sans payer de licence supplémentaire*, transformer ces caves en de véritables magasins de gros d'où il aurait expédié directement à sa clientèle. C'était là favoriser la concentration du commerce de gros en un petit nombre de mains.

A la suite d'une transaction intervenue entre M. Salis et l'administration, la disposition primitive que le rapporteur avait présentée, est devenue l'article 3 de la loi du 20 décembre 1905.

Voyons ce que l'article 3 a décidé : 1° à l'égard des intermédiaires dont nous avons parlé, les commissionnaires, courtiers, facteurs, d'une part, les commissionnaires de transports et les agents en douane, d'autre part, enfin les groupeurs ; 2° à l'égard soit des négociants en gros qui font expédier des boissons pour leur compte ou en expédient directement de la propriété, soit qui en font expédier des magasins d'autres entrepositaires.

1° SITUATION AU REGARD DE LA LICENCE DES COURTIER ET COMMISSIONNAIRES (art. 3 de la loi du 20 décembre 1905.

Les articles 97 et 144 de la loi du 28 avril 1816, combinés avec l'article 3 de la loi du 20 décembre 1905, soumettent à la licence les courtiers et commissionnaires qui ne se bornent pas à un rôle

d'intermédiaires. La loi du 29 décembre 1900 n'a pas abrogé les dispositions précitées de la loi du 28 avril 1816. Et même, avec la loi du 20 décembre 1905, si les commissionnaires reçoivent et expédient des boissons sous leur nom, ils sont passibles de la licence, sauf à eux à justifier de leur mandat (Circul. 527 du 28 décembre 1905).

Il résulte, d'autre part, des décisions de la jurisprudence que les prétendus courtiers ou commissionnaires doivent la licence, s'il est établi en fait, par des factures, des lettres de voiture, des aveux, etc., qu'ils font réellement le commerce de gros, au lieu de jouer le rôle d'intermédiaires (Cass. cr. 16 février 1906).

Ils doivent la licence, s'ils font réellement le commerce des boissons, alors même qu'ils ne figurent pas sur les titres de mouvement, soit comme acheteurs, soit comme vendeurs (Cass. 16 fév. 1906, précité). L'imposition à la patente de marchand en gros implique par elle-même l'exercice du commerce de gros. (Trib. civ. Lesparre, 31 mai 1906).

b) Commissionnaires de transports, commissionnaires ou agents en douane.

L'article 3 de la loi du 20 décembre 1905 affranchit de la licence les intermédiaires dont il s'agit, qui, à titre de simples mandataires, réexpédient des boissons pour des tiers et au nom de ceux-ci. Les intéressés doivent justifier de leur mandat, soit par une

procuration régulière, soit par la représentation d'une correspondance commerciale (1).

c) Entrepreneurs de groupage. L'article 3 de la loi du 20 décembre 1905 affranchit de la licence les groupements, qui, à titre de simples mandataires, réexpédient des boissons pour des tiers et au nom de ceux-ci (circ. 627 du 28 décembre 1905).

Toutefois la licence serait exigible si les groupements mélangeaient dans un wagon-réservoir des boissons appartenant à divers récoltants.

2° MARCHANDS EN GROS QUI FONT EXPÉDIER DES BOISSONS POUR LEUR COMPTE OU QUI EN EXPÉDIENT DIRECTEMENT DE LA PROPRIÉTÉ, OU QUI, AYANT CONSTITUÉ DES DÉPÔTS CHEZ D'AUTRES NÉGOCIANTS, LIVRENT DIRECTEMENT DE CES DÉPÔTS A LEUR CLIENTÈLE, etc.

Unité de licence

Avant la loi du 20 décembre 1905 (art. 3) les marchands en gros qui, ayant acheté la récolte ou

1. Quant aux commissionnaires en douane qui reçoivent et expédient des boissons sous leur nom, ils sont astreints à se munir d'une licence de marchand en gros (lettre admin. du 8 mars 1901, n° 3638, Cass. 19 juillet 1905). L'administration estime qu'il n'y a pas lieu (Bull. C. 1. 1905 n° 16, d'assujettir à la licence les Compagnies de chemins de fer qui font remplir par un de leurs agents, dans les gares frontières, les formalités relatives à la circulation des boissons venant de l'étranger (lettre admin. du 4 mai 1901, n° 6932).

Les opérations des agents en douane, limitées à l'accomplisse-

partie de la récolte d'un propriétaire, prenaient des titres de mouvement à leur nom pour expédier directement les boissons des caves du récoltant à destination de tierces personnes devaient se munir pour ces opérations d'une deuxième licence, lorsque les caves étaient situées dans une commune autre que celle où se trouve le siège de leur comptoir. Aujourd'hui les expéditions qu'ils font des caves de propriétaires situées dans le même département que leur magasin ou dans les départements limitrophes, ne donnent lieu qu'au paiement d'une *licence unique* dont le taux est déterminé d'après les quantités totales expédiées tant du magasin principal que des dites caves. Les négociants qui effectueraient des achats et des ventes de l'espèce, en dehors du rayon édicté par la loi, devraient être imposés à une seconde licence (circ. 627 du 28 décembre 1905) (1).

ment des formalités légales et à l'acquittement des droits, ne constituent pas le commerce de gros, qui légalement est caractérisé par le fait *de recevoir et d'expédier des boissons* (art. 98 de la loi du 28 avril 1816) et elles ne sauraient, par suite, donner lieu à l'exigibilité de la licence.

1. Le rayon prévu par l'article 3 de la loi du 20 décembre 1905 comprend le département où est situé le magasin principal du marchand en gros et les départements limitrophes. Un nouveau rayon ne saurait être créé au profit du négociant qui lève une seconde licence dans un département autre que celui où est installé son établissement principal. Par suite, le marchand en gros de Lyon qui expédie directement des caves de propriétaires du Gard, de l'Hérault, de la Côte d'Azur ou de l'Yonne, est tenu de se munir d'une seconde licence, *et suivant la nature de son commerce*, d'une troisième, d'une quatrième licence, etc... En cas

Également, les marchands en gros qui font livrer des boissons ne leur appartenant pas, par d'autres entrepositaires soumissionnant eux-mêmes les acquits-à-caution ou congés, et ceux qui font expédier des boissons qu'ils possèdent, chez des entrepositaires les représentant et déjà imposés à la licence, ne doivent qu'une licence unique.

Parfois aussi, les marchands en gros constituent chez d'autres commerçants, jouissant également du crédit des droits et déjà imposés à la licence pour leur propre compte des dépôts de boissons dont ils conservent la propriété. Les livraisons qu'ils font effectuer de ces dépôts à leur clientèle ne donnent pas lieu non plus au paiement d'une seconde licence. Il en est de même, enfin, quand des marchands en gros, démunis d'une certaine marchandise, font effectuer des livraisons dont ils ont reçu eux-mêmes la commande par d'autres entrepositaires soumissionnant eux-mêmes les titres de mouvement.

En résumé, l'article 3 de la loi du 20 décembre 1905 a reconnu le *principe de l'unité de licence* dans 3 cas :

d'opérations « simultanées » dans les quatre départements précités, une licence serait exigible du marchand en gros de Lyon pour *chaque comptoir de vente*, comme s'il s'agissait « d'établissements distincts ». Si les ventes ont lieu *successivement*, il suffit d'une seconde licence *de marchand en gros ambulant*, dont le taux est calculé d'après l'importance globale des ventes constatées dans les quatre départements envisagés.

a) Quand un marchand en gros fait livrer à ses clients par un confrère, certaines espèces ou qualités de boissons qu'il n'a pas ;

b) Quand un marchand en gros, ayant un dépôt de boissons chez un entrepositaire d'une autre localité, approvisionne directement de ce dépôt la clientèle de la région ;

c) Quand un marchand en gros, s'étant rendu acquéreur de caves de propriétaires situées dans le même département que celui où est situé le siège de son établissement ou dans les départements limitrophes, expédie directement de ces caves à sa clientèle.

Dans ces trois cas le négociant doit une licence unique qui est calculée sur les quantités totales expédiées tant du magasin principal que des caves et dépôts.

3° SITUATION DES SYNDICATS DE VITICULTEURS ET DES COOPÉRATIVES VITICOLES AU REGARD DE LA LICENCE DE GROS

Parmi les remèdes susceptibles de soulager la viticulture, on a préconisé la création de coopératives de production qui, en réunissant les récoltes de leurs adhérents, peuvent trouver des débouchés plus faciles et plus rémunérateurs.

Quelle est la situation de ces sociétés coopéra-

tives au regard de l'impôt. Doit-on les assujettir à la licence et à la patente ?

Quant à la patente, il existe une jurisprudence aux termes de laquelle les associations de l'espèce demeurent exemptes tant que les bénéfices réalisés par elles sont intégralement répartis entre leurs membres au prorata de la valeur des produits fournis par chacun d'eux.

En ce qui concerne la licence, la question est plus délicate. L'administration avait cru devoir établir une distinction, suivant que les associations jouaient simplement le rôle de consignataires chargés de vendre, telles qu'elles les recevaient, les récoltes de leurs membres ou bien qu'elles mélangeaient entre elles ces mêmes récoltes, soit qu'elles effectuassent la vinification en commun, soit que, recevant les vins déjà fabriqués, elles opérassent entre les vins des coupages aboutissant à la création d'un type unique (L. commune, n° 225 du 29 juillet 1901).

Dans le premier cas, l'administration admettait que chacun des adhérents pouvait être considéré comme locataire de la partie du magasin commun affecté au dépôt de ses produits, et y bénéficier des immunités attachées à la qualité de récoltant.

L'administration les assimilait aux co-propriétaires ou co-locataires qui usent d'un cellier commun (lettre commune, n° 225 du 29 juillet 1901 précitée).

Dans le second cas, au contraire, elle considérait

que le produit livré au consommateur n'était plus le vin de tel ou tel récoltant, *mais un produit nouveau, le vin de l'association*, et celle-ci, par le fait qu'elle se livrait à des opérations auxquelles un récoltant isolé n'eût pas été admis à procéder, ne pouvait prétendre, suivant la doctrine de l'administration, à l'immunité de la licence, immunité réservée aux propriétaires vendant exclusivement le produit de leur récolte.

Cette thèse a été sanctionnée par un jugement du tribunal civil de Montpellier du 6 février 1902, confirmé par un arrêt de la Cour en date du 24 janvier 1903. Elle souleva les protestations de certaines associations, dont M. Ch. Dumont, député du Jura, se fit l'interprète au Parlement.

Les intéressés faisaient valoir que la doctrine de l'administration tendait à priver les coopératives viticoles de ce qui constitue l'avantage principal de ce genre d'association. Il est certain, en effet, qu'une coopérative, si elle peut offrir aux acheteurs un type unique, un vin de qualité reconnue et constante, en trouvera plus facilement la vente que si les produits qu'elle détient diffèrent entre eux de qualité.

D'autre part, la vinification en commun, sous la direction des vignerons les plus compétents, donnera sans doute des produits supérieurs à ceux qu'obtiennent des vignerons isolés et ne disposant pas toujours de l'outillage nécessaire.

A ces considérations d'ordre pratique, disait M. Dumont, s'ajoute une raison d'équité. Pourquoi les vignerons auraient-ils moins de droits associés qu'isolés ? dix, quinze, trente petits vignerons réunis en coopérative ne vendent pas plus de vin qu'un grand propriétaire voisin, exempt de la licence.

Ce dernier possède souvent des vignes sur des sols différents et constitués par des cépages variés. Il lui est loisible de réunir dans les mêmes cuves ses vendanges. Pourquoi les petits vignerons ne pourraient-ils, en s'associant, jouir de la même facilité ?

Mais l'intérêt fiscal n'était pas en l'espèce le seul adversaire des vignerons syndiqués. Le commerce de gros s'est ému de l'extension que prennent ou peuvent prendre les coopératives viticoles, et il considère l'exemption de la licence réclamée au profit de ces derniers comme contraire à l'égalité devant l'impôt.

Leur rôle ne tendrait à rien moins qu'à la suppression des intermédiaires, en partie tout au moins.

Le rôle du commerce, en effet, ne consiste pas seulement à transmettre au consommateur les vins tels qu'il les reçoit des récoltants. Il consiste surtout à mélanger, couper les vins de différents crus. L'égalité se trouverait rompue (aux dires du commerce) si les sociétés coopératives pouvaient échapper aux charges que supporte le commerce de gros.

Aussi, allant plus loin que l'administration elle-

même, des syndicats commerciaux ont-ils demandé que toutes les charges fiscales, y compris la patente, fussent imposées aux sociétés coopératives de production et de vente, et pétitionné pour que ces sociétés fussent exclues des subventions officielles accordées en vertu de la loi du 29 décembre 1906.

La question était complexe et délicate, elle touchait et elle touche encore à des intérêts considérables ; suivant la solution adoptée, l'avenir même des sociétés coopératives de producteurs était engagé. Leur imposition à la licence était de nature à entraver leur développement, pourtant encouragé par le gouvernement lui-même au moyen de subventions et d'avances.

La loi du 8 avril 1910, complétant l'article 16 de la loi du 26 décembre 1908, a finalement résolu cette question dans le sens de l'immunité de la licence au profit des coopératives. Sont aujourd'hui affranchies de la licence les sociétés coopératives agricoles vendant exclusivement les récoltes de leurs adhérents, vinifiées, distillées ou transformées en commun, lesdites sociétés coopératives constituées dans les conditions prévues au paragraphe 2 de l'article 4 de la loi du 29 décembre 1906 (1) (loi du 8 avril 1910, art. 31).

1. Pourront seules recevoir les avances prévues à l'article 1^{er} de la présente loi quel que soit d'ailleurs leur régime juridique, les sociétés coopératives agricoles constituées par tout ou

En principe, l'article 31 de la loi du 8 avril 1910 ne s'applique qu'aux sociétés coopératives constituées conformément à l'article 4 de la loi du 29 décembre 1906 ; mais, au cours de la discussion de la loi de finances du 16 décembre 1908, il a été entendu que les mêmes franchises seraient accordées aux groupements de vignerons qui, accidentellement, et sans contrat, peuvent se constituer pour la vinification en commun de leurs vendanges (circ. 770, du 27 décembre 1908).

Donc les associations peuvent aujourd'hui vendre en gros sans être soumises à la licence :

a) D'une part, les vins mélangés après fabrication ou provenant de vendanges réunies en vue d'une vinification en commun ;

b) D'autre part, les eaux-de-vie ou esprits obtenus par la distillation de ces vins ou de leurs résidus (marcs ou lies) soit que les matières premières aient été réunies en vue de la distillation, soit que les produits des distillations effectuées isolément aient été ensuite mélangés (circ. 830 du 11 avril 1910).

partie des membres d'un ou plusieurs syndicats professionnels agricoles, en vue de faciliter ou d'effectuer toutes les opérations concernant soit la production, la transformation, la conservation ou la vente des produits agricoles provenant exclusivement des exploitations des associés, soit l'exécution de travaux agricoles d'intérêt collectif, sans que ces sociétés aient pour but de réaliser des bénéfices commerciaux (loi du 29 déc. 1906, art. 4).

LICENCES DES BRASSEURS

La loi du 29 décembre 1900 avait voulu également, pour les brasseurs, établir une certaine proportionnalité dans les licences applicables à ces industriels.

Et pour éviter de donner à la licence des brasseurs la même base que l'impôt de fabrication (le nombre des degrés hectolitres fabriqués), la loi avait adopté une distinction très empirique basée sur le nombre de brassins fabriqués annuellement (1).

Mais, dans la pratique, l'inconséquence du système ne tarda pas à apparaître. Le syndicat des brasseurs du Nord n'eut pas de peine à la démontrer. Il fit

1. Au Sénat, lors de la discussion du budget de 1901, séance du 15 février 1901, M. Caillaux, lui-même, répondant aux critiques de M. Claëys contre l'assiette établie par la loi de 1900 (le nombre des brassins fabriqués), fit observer que si la licence des brasseurs était modifiée dans le sens proposé par M. Claëys, c'est-à-dire désormais assise sur la production calculée en degrés-hectolitres, la licence des brasseurs ne serait plus *qu'un complément du droit de fabrication*, puisqu'elle aurait à peu près la même assiette. Dans ces conditions, il serait plus simple de rehausser quelque peu le droit de fabrication et de supprimer la licence. Mais une fois supprimée la licence des brasseurs, il serait impossible de maintenir celle des autres négociants ou industriels. On aboutirait ainsi à la disparition complète de l'impôt des licences.

Telle était la manière de voir également du Syndicat des brasseurs du Nord (1902). Suivant lui, si la licence devait faire double emploi soit avec la patente, soit avec l'impôt indirect (sous forme d'une taxe additionnelle à la taxe de fabrication, elle n'aurait plus sa raison d'être. Sa suppression s'imposerait. L'application vraie du principe de proportionnalité consisterait à baser la licence sur l'importance présumée des établissements, d'après la capacité des appareils.

remarquer que l'importance, la capacité des brassins varie du simple au décuple. Un brasseur, qui ne produisait annuellement que 1.000 ou 1.500 hectolitres de bière, payait, si ses brassins n'avaient qu'une capacité de 20 ou 30 hectolitres, la même licence que son concurrent dont chaque brassin représentait une production de 200 hectolitres s'élevant par année à 10.000 hectolitres (1), soit 125 francs par trimestre, 500 francs par an. Ce taux était beaucoup trop lourd pour les petits établissements.

La loi du 30 mars 1902, basant précisément la licence des brasseurs sur le nombre de degrés hectolitres produits, n'a pas évité l'écueil que signalait, en 1901, M. Caillaux.

Nous examinerons plus loin quel est le caractère de cette licence.

La loi de 1902 a remédié cependant aux inégalités qui résultaient à la fois d'une base erronée et du fait que la loi de 1900 n'avait pas ménagé des compartiments assez nombreux entre les redevables. Il n'y avait que trois classes de licence. La classe supérieure s'arrêtait à un chiffre de fabrication trop faible. L'objet de la loi de 1902 a été de relever le taux maximum des licences, et d'établir une échelle

1. Car opérant sur des brassins de capacité réduite, le petit brasseur devait opérer un grand nombre de fois avec la même chaudière.

nouvelle avec des catégories plus nombreuses et moins imposées à la base.

Le tarif comprend sept catégories, avec un droit minimum de *37 fr. 50 par trimestre* pour les industriels qui ne produisent pas annuellement plus de 5.000 degrés-hectolitres et un maximum de 250 francs par trimestre pour ceux qui en fabriquent plus de 150.000 (art. 19 de la loi).

CARACTÈRES DE LA LICENCE

D'une façon générale, la loi du 29 décembre 1900 et les lois postérieures qui sont venues la compléter, en modifiant l'assiette des licences applicables aux commerçants et fabricants de boissons, a enlevé à ces licences le caractère de capitation uniforme qui ne permettait guère de les distinguer des autres licences (fabricants et raffineurs de sucre, de bougies, etc...)

Toutefois, ainsi que nous le disions plus haut, la licence des débitants de boissons présentait déjà, sous l'empire de la loi de 1816, grâce à l'intervention du chiffre de la population dans la fixation des tarifs, une particularité qui la rapprochait de la patente ; il y avait déjà là une sorte d'indication, un premier pas fait dans le sens de la proportionnalité. En introduisant dans la licence un nouvel élément, la nature du commerce, c'est-à-dire la classe de la

patente à laquelle les redevables sont imposés, la loi de 1900 n'a fait que compléter les traits de ressemblance communs à ces deux impôts, au point même de les identifier d'une façon à peu près absolue, sauf que l'identité s'arrête au droit fixe de la patente. En d'autres termes, la loi de 1900 a réussi à souligner d'une façon très marquée le caractère de superposition à la patente qui est désormais celui de la licence de débitant (1). Et c'est là le tort grave du législateur.

Voyons pour les autres licences ce qu'elles sont devenues, après les transformations qui ont été apportées à leur assiette. Et d'abord, quel est le caractère de la licence des marchands en gros.

A. — LICENCE DES MARCHANDS EN GROS. —
SON CARACTÈRE.

A considérer les conditions dans lesquelles elles sont établies, il semble que ces conditions n'ont que très peu de rapports avec celles qui président à la détermination de la patente des négociants en gros de boissons.

1. Et cela, sans autre nécessité et sans autre but, en réalité que l'intérêt fiscal, malgré les prétextes invoqués après coup (la licence étant présentée, en définitive, et par surcroît, comme un moyen d'enrayer la progression des cabarets).

Les marchands de boissons en gros figurent sur le tableau B des patentes (1).

Le droit fixe du tableau B comprend, outre une taxe déterminée à raison de la population des localités et de la nature de l'industrie, une taxe supplémentaire sur le personnel, au-dessus d'un nombre supplémentaire de cinq employés, *ou sur le nombre d'hectolitres de liquides vendus* (Loi du 19 avril 1905). Mais de plus, en vertu de la loi du 19 avril 1905, *il est tenu compte de l'espèce et de la qualité des boissons vendues* ; et cette distinction nouvelle a pour objet de serrer de plus près l'importance réelle des établissements, et de répartir de façon plus équitable la patente entre les assujettis (2).

1. Le tableau B des patentes concerne la banque, le commerce des boissons en gros, le courtage, les grands magasins à rayons multiples.

2. En effet, une distinction au point de vue de la patente est établie entre les marchands en gros de boissons, suivant qu'ils se livrent au commerce de gros ou de demi-gros des alcools, des liqueurs, apéritifs à base d'alcool. Le tarif varie pour cette catégorie de 17 fr. 50 à 200 francs par an, suivant la population.

En plus, ils paient une taxe supplémentaire et proportionnelle aux quantités vendues annuellement. Cette taxe est : 1° de 2 fr. 50 par hectolitre d'alcool dénaturé ; 2° pour les autres alcools, eaux-de-vie, liqueurs et apéritifs à base d'alcool, ils paient 1 franc par 10 hectolitres ou fraction de 10 hectolitres d'alcool pur vendus annuellement, lorsque les ventes ont lieu en fûts, et 2 francs (tarifs différentiels) par 1.000 bouteilles ou fraction de 1.000 bouteilles, quand les ventes ont lieu en bouteilles.

Quant aux *marchands de vins* en gros, distinction suivant qu'ils vendent principalement des *vins par pièces ou paniers de vins fins* ou des vins de liqueur, soit aux marchands, cabaretiers

Quant à la licence, il est pris pour base les quantités d'alcool ou de vin, ou de cidre vendues annuellement, sans distinction d'espèce et de qualité. Toute la proportionnalité repose sur la distinction entre des catégories, au nombre de sept, avec tarifs gradués *suivant le chiffre des ventes, suivant le chiffre d'affaires*. Au lieu que la patente va plus loin et à l'aide de présomptions multiples, et moins superficielles, *tend à embrasser les bénéfices eux-mêmes*.

Autrement dit, dans la licence, on ne trouve pas une proportionnalité «mathématique» des tarifs, analogue à celle qui distingue la taxe supplémentaire de patente en vertu de la loi du 19 avril 1905. D'autre part, la licence ne tient aucun compte des autres éléments du droit fixe, population, importance du personnel employé, ni *a fortiori* de la valeur locative (élément du droit proportionnel de la patente).

En somme, la licence de gros, de même que la licence des brasseurs, équivaldrait plutôt à une taxe

ou consommateurs, tarif de 200 francs à 17 fr. 50 à raison de la population, plus 2 francs par 100 hectolitres vendus annuellement pour les vins ou vins de liqueur en fûts, et 0 fr. 75 par 1.000 bouteilles pour les vins ou vins de liqueur vendus en bouteilles (loi du 19 avril 1905 modifiant les lois des 25 avril 1844 et 15 juillet 1880 sur la patente).

Pour la détermination de la patente des marchands en gros, c'est la régie qui fournit à l'administration des contributions directes, à l'aide des comptes tenus par ses agents, tous les éléments utiles d'appréciation, en ce qui concerne les quantités et l'espèce des boissons vendues.

additionnelle au principal de l'impôt des boissons (droit de consommation ou de circulation suivant les cas).

Ce qui semblerait l'indiquer, c'est qu'au cours des discussions relatives à la réforme du régime des boissons et des licences, on avait proposé de divers côtés de déterminer les licences de gros, suivant un *tarif véritablement proportionnel* fixé tantôt à 0 fr. 10 par hectolitre de vin vendu, tantôt à 0 fr. 05.

Dans l'esprit des auteurs de ces propositions, il apparaît bien que la licence de gros devait revêtir cette forme, la plus propre à réaliser la proportionnalité cherchée.

Mais, depuis, le législateur a renoncé à cette conception séduisante, parce qu'elle eût souligné trop visiblement ce nouveau caractère attribué à la licence de gros, à savoir le caractère d'une taxe additionnelle à l'impôt principal, qui n'avait plus rien de commun avec une licence.

Or, comment expliquer, justifier cet impôt accessoire, ce supplément de charges imposé à une catégorie de redevables ?

On l'a essayé, et la licence des marchands en gros, de même que celles des brasseurs et des distillateurs établies sur des bases analogues, à savoir (l'importance de la fabrication) ont été parfois présentées comme ayant le caractère d'un remboursement, au

profit de l'État, des frais de surveillance qui lui incombent.

D'après cette théorie, la licence, sous la forme qu'elle revêt à l'égard du commerce de gros, des brasseurs et distillateurs, serait en quelque sorte un *impôt annexe*, représentant « approximativement » le montant des dépenses engagées par le Trésor, à l'occasion du contrôle inévitable auquel donnent lieu les opérations commerciales ou industrielles des redevables.

Ce rapprochement, si ingénieux soit-il, est-il exact ? Pour qu'il eut quelque apparence de vérité fiscale, il faudrait, au moins, que la licence, que les tarifs de la licence de gros fussent fixés d'une manière « mathématiquement » proportionnelle, à raison d'un tant pour cent des ventes, ainsi que, logiquement, on l'avait proposé naguère. Tel n'est pas le cas en l'espèce : les tarifs, grâce à la distinction entre plusieurs catégories graduées, tendent ou prétendent à la proportionnalité, s'en rapprochent plus ou moins. Mais tels qu'ils sont déterminés, et si judicieusement gradués qu'on les suppose, peut-on dire que le tarif applicable à la première classe par exemple, à raison d'un certain chiffre de ventes, à raison de l'importance présumée du commerce exercé par les redevables de cette catégorie, représente l'écart qui peut exister entre les frais d'administration imputables aux négociants de cette importance,

et les mêmes dépenses nécessitées par le contrôle d'opérations commerciales moins étendues ?

En d'autres termes, la surveillance d'un établissement qui fait deux fois plus d'affaires que son concurrent, coûte-t-elle deux fois plus pour le premier que le second ? Une proportion établie d'une manière aussi rigoureuse conduirait à des injustices choquantes, il est vrai.

Mais la proportion — virtuelle, tout au moins — et très approximative qui sert à fixer les tarifs différentiels des licences de gros n'est pas moins arbitraire. Elle ne signifie rien quant aux frais de surveillance engagés par le Trésor. Elle ne renseigne nullement sur l'importance de ces frais, suivant les cas.

La théorie de la licence, *impôt annexe*, n'est qu'une explication. Elle vaut ce qu'elle vaut. Elle n'offre aucune réalité juridique, ni même fiscale.

Car ces taxes « accessoires », auxquelles on prétend assimiler la licence, ont un nom dans la législation des impôts indirects, et sous la dénomination précise de « taxes d'exercice », elles remplissent certaines conditions qui leur sont propres, et leur application, leur emploi sont nettement circonscrits à certaines industries.

De ce nombre est la taxe d'exercice imposée aux raffineries de sucre, exactement proportionnelle aux quantités de sucre raffinées, au même titre que la

taxe de raffinage dont elle est l'accessoire (son taux est de 0 fr. 06 par 100 kilos de sucres raffinés). Établie indépendamment de la licence fixe et invariable qui frappe l'industrie sucrière (fabricants et raffineurs), elle ne se confond pas avec la licence (1).

Parfois, la taxe d'exercice est calculée de façon à représenter exactement, centime pour centime, en quelque sorte, le montant des frais de surveillance incombant à l'administration (remboursement à titre de frais de personnel, traitements, indemnités, charges des pensions afférentes au personnel détaché à la surveillance des établissements). Telle est celle qui est exigée des fabricants de dynamite, par exemple.

Par conséquent, la licence ne peut être confondue, ni même assimilée — juridiquement et fiscalement parlant — aux taxes de ce genre, dont la nature et l'emploi sont déterminés d'une façon précise par les lois et les règlements administratifs.

Il faut donc conclure de ce qui précède :

1° Que la licence des débitants, calquée à peu près totalement sur la patente, sauf un détail qui les différencie, constitue à n'en pas douter *une pure addition à la patente* ;

1. Par une anomalie singulière, cette taxe d'exercice n'est pas appliquée aux fabricants de sucre, pas plus qu'aux fabricants de bougies, de vinaigres, etc., qui sont uniquement imposés à une licence fixe et uniforme.

2° Que les licences du commerce de gros, des brasseurs et distillateurs, n'ont qu'une analogie lointaine avec les taxes dites d'exercice qui, dans des cas bien déterminés, s'ajoutent au principal de l'impôt. Le caractère *sui generis* de ces taxes exclut toute assimilation qu'on voudrait en faire à la licence.

Par ailleurs, si l'on compare la *patente* des marchands en gros avec la licence applicable à ces commerçants, de grandes différences les séparent quant à la façon dont elles sont respectivement assises. La licence et la patente tiennent également compte de l'importance des ventes annuelles. C'est le seul point qu'elles aient de commun. Pour le reste, la licence ne considère qu'un élément : les quantités vendues, abstraction faite des éléments plus complexes que la patente, depuis la loi du 19 avril 1905, utilise (population, nombre des employés, espèce, qualité des boissons vendues).

C'est là d'ailleurs un reproche qui lui a été adressé de ne tenir aucun compte de la « qualité » des ventes, comme élément d'appréciation plus exacte.

Il semble donc que la licence de gros et les licences analogues n'ont rien de commun avec la patente, ne lui correspondent nullement. Au point de vue « purement formel », c'est exact.

Mais si l'on va au fond des choses, si l'on considère non plus seulement le mécanisme, mais encore et surtout l'objet, le but que se proposent l'un et l'autre

impôts, patente et licence, on constate qu'il est pareil.

Au même titre que la patente, les licences sont devenues de plus en plus, *depuis les modifications apportées à leur assiette, un impôt sur les revenus, sur les bénéfices du commerce et de l'industrie.*

Quelles que soient les catégories de redevables considérées, dans tous les cas, la licence apparaît *comme une superfétation de la patente*, dont l'emploi est d'autant moins justifié qu'il est particulier au commerce des boissons, *qu'il revêt un caractère d'exception.*

Il ne faut pas trop chercher la logique dans notre législation des licences. Elle est un composé d'éléments disparates. Fixe et uniforme ici, très modérée à l'égard d'industries considérables et dont quelques-unes ont un véritable caractère de monopole, elle est très élevée là. A l'occasion de la réforme du régime fiscal des boissons hygiéniques, le taux des licences applicables au commerce des boissons a été considérablement majoré (de 128 0/0).

Afin de rendre plus acceptable l'aggravation des charges, indispensable à l'équilibre budgétaire, on s'est ingénié à réaliser une répartition plus satisfaisante des charges nouvelles.

On sait comment le législateur y a réussi pour les licences des débitants. On a modifié en conséquence l'assiette, au prix de mille complications, sans bien

se rendre compte des conséquences au point de vue de la logique et de l'égalité fiscale. Par là a-t-on souligné le caractère d'addition à la patente qui est celui de la licence ainsi transformée.

Les protestations croissantes contre cet impôt sont venues de là. Elles visent à la suppression même des licences. En principe, il faut bien avouer que cette suppression s'impose.

Quoi qu'il en soit, la licence étant liée à la réforme des boissons, il est naturel que les projets récents tendant à reprendre cette réforme au point où elle a été laissée pour l'améliorer et la compléter, s'occupent de la question des licences. Celle-ci se ramène à savoir si dans un nouvel et meilleur aménagement des taxes indirectes, à l'occasion de l'institution d'un régime plus cohérent et plus stable, il n'est pas opportun, il n'est pas possible, sauf des nécessités budgétaires impérieuses, de faire disparaître de notre législation cette survivance d'un régime fiscal périmé qui, à l'analyse, ne s'explique plus, ne se justifie plus « provisoirement » que par le brutal intérêt du fisc, suivant l'expression de M. Leroy-Beaulieu.

Remarquons, en effet, pour finir, que chez nous la licence ne s'inspire que de considérations fiscales, bien qu'on ait essayé, pour la forme et pour les besoins de la cause, de présenter la licence des débiteurs comme un instrument d'intervention sociale,

comme un moyen d'enrayer la progression du nombre des débits de boissons, considérée comme le facteur principal de l'alcoolisme. Il n'en est rien. Les discussions parlementaires, le mécanisme même de la législation, la minutie de ses dispositions en vue précisément d'éviter les mécomptes dans le produit de l'impôt, tout indique assez clairement que le législateur, en majorant les licences, n'a obéi à aucune préoccupation de ce genre.

Ailleurs, au contraire, dans la plupart des États d'Europe et d'Amérique, la licence représente, dans l'évolution de la lutte engagée contre l'alcoolisme envahissant, un moyen automatique et perfectionné de combattre ce fléau.

C'est là le côté vraiment intéressant de la licence qui, chez nous, n'a qu'un intérêt assez médiocre. A ce point de vue la législation comparée nous fournit un sujet d'études qui mérite de retenir un instant notre attention.

SECTION II

L'ALCOOLISME ET LA RÉGLEMENTATION DES DÉBITS DE BOISSONS

Les licences considérées au point de vue social comme moyen de lutte contre l'alcoolisme. — Réglementation des débits de toute nature et limitation du nombre des débits d'alcool.

Dans la plupart des pays, la lutte des pouvoirs publics contre l'alcoolisme, dont la réglementation

du cabaret est un épisode, la guerre universelle déclarée à l'alcool, ont pris une forme définie, méthodique. L'action législative et gouvernementale, soutenue d'ailleurs par l'opinion, et secondée par la propagande zélée des sociétés privées, des ligues de tempérance, et les efforts parallèles des États particuliers ou des municipalités, semble devoir se concentrer sur les débits de boissons et plus énergiquement sur les cabarets qui vendent de l'alcool, considérés d'une façon générale comme les agents de propagation les plus actifs, et par leur nombre et par l'attraction que le cabaret exerce sur les masses populaires, de l'abus des boissons spiritueuses et du fléau inquiétant de l'alcoolisme.

Un travail récent sur les licences en Angleterre (1) résume avec une netteté synthétique les différentes méthodes auxquelles on a eu recours suivant les pays, et les phases successives de l'évolution par où est passée l'action des pouvoirs publics.

Tantôt, dit l'auteur, l'État n'intervient qu'en tant que protecteur de l'ordre public et créancier de l'impôt. Le débitant paiera une taxe et sera soumis à un simple contrôle de police.

Tel est le caractère général du système appliqué en France et dans l'État de New-York : liberté complète du commerce des boissons ; la délivrance des licences

1. André Dejean, *les Licences en Angleterre*. Thèse Paris, 1909.

n'est subordonnée qu'à une simple déclaration. La législation est purement répressive, c'est un régime de réglementation policière dans l'intérêt de l'ordre public. Toutefois, à New-York, ce système de liberté réglementée se combine avec l'option locale (1).

Parfois l'État s'assigne pour but de restreindre la consommation des boissons spiritueuses ou de l'alcool. D'où les essais de prohibition des cabarets et surtout des débits d'alcool, qui, par leur rigueur même, n'ont donné la plupart du temps que des mécomptes. Contrairement au but poursuivi, la prohibition s'est montrée moins efficace à l'égard des spiritueux qu'à l'égard de la bière et du vin dont le transport et la détention sont malaisés à dissimuler. L'augmentation de la consommation à domicile

1. L'option locale est le pouvoir donné aux localités de limiter ou même d'interdire complètement sur leur territoire la vente des boissons au détail, à l'aide de divers procédés :

1° Vote populaire renouvelé tous les trois ou quatre ans ;

2° Dans un autre type d'option locale, le jugement populaire s'exerce non sur la question générale de savoir si des licences doivent être accordées ou non, mais sur l'octroi de la licence à une personne déterminée.

Dans ce cas, le candidat doit produire une pétition signée d'un certain nombre d'électeurs, parfois de la majorité ou même de la totalité des citoyens inscrits dans la circonscription électorale. Ce système se retrouve sous une forme un peu différente dans les grandes villes, où l'on requiert le consentement des propriétaires ou des résidents du quartier ou du pâté de construction où le débit doit être installé. Le projet de « licensing Act » déposé le 27 février 1908 par M. Asquith à la Chambre des communes, introduisait en Angleterre l'option locale suivant le premier type. André Dejean, (*les Licences en Angleterre*. Introduction p. VI).

toutes portes closes, la vente clandestine dans les pharmacies et les drogueries, telle est « l'incidence », tels sont les résultats de cette méthode aux États-Unis.

Expérimentée dans une quinzaine d'États de l'Union américaine, la prohibition a dû être graduellement abandonnée.

Troisième procédé. — Devant l'impossibilité de supprimer le cabaret, on institue vis-à-vis de celui-ci un régime exceptionnel : soit le monopole, soit la limitation légale. On se borne à enrayer le mal, faute de pouvoir le détruire.

La limitation légale est peu répandue. Elle n'est guère appliquée que dans le Massachussetts où elle existe depuis 1888.

Dans le « licensing bill » de 1908, M. Asquith a vainement essayé de l'introduire en Angleterre.

En France, les divers projets dans ce sens soumis au Parlement ont jusqu'à présent échoué de même.

La Russie connaît le monopole d'État. L'État n'a trouvé rien de mieux, pour supprimer les petits débits envahissants et démoralisants, dont les tenanciers pratiquaient l'usure et autres métiers accessoires, que de se mettre lui-même débitant d'alcool.

Aux États-Unis, et surtout en Angleterre, la concentration du commerce des boissons entre les mains

des grands brasseurs et distillateurs aboutit à un monopole de fait. Mais ce monopole, qui procède uniquement du lucre, est contraire à la tempérance.

Enfin reste un dernier mode d'intervention, moins direct : *la licence*.

La licence peut n'avoir qu'un caractère fiscal, elle est destinée seulement à procurer des revenus au Trésor, sans arrière-pensée de restriction. C'est le cas chez nous (licence-déclaration, tarifs gradués).

Mais le taux élevé des licences peut avoir un but restrictif. Telle est la conception qui domine les lois de l'état de New-York, et les lois belges sur la matière. Le métier de cabaretier reste libre, mais il est fortement taxé.

Ailleurs, la « licence », au sens propre du mot, est le prix d'une concession gracieuse, soit temporaire, renouvelable, soit définitive. Elle devient alors un moyen de sélection. C'est ainsi que la licence des débits de boissons a été comprise en Angleterre depuis le xvi^e siècle jusqu'à nos jours, en France durant deux courtes périodes, à la fin du xvi^e siècle, et pendant le second Empire, sous le régime du décret-loi du 29 décembre 1851, et enfin aux États-Unis, assez généralement jusqu'au milieu du xix^e siècle.

Elle a conservé ce caractère d'autorisation dans quelques États.

Ajoutons que le système dit « des hautes licences » pratiqué aux États-Unis peut aboutir au même résultat que la limitation légale, et raréfier d'une façon appréciable le nombre des débits.

Aux États-Unis, ce procédé « automatique », combiné avec l'option locale, a remplacé à peu près partout le système démodé et inefficace de la prohibition d'État.

LA RÉGLEMENTATION DES DÉBITS DE BOISSONS EN FRANCE

En France, en dehors des mesures de police générales, il n'y avait pas de réglementation « spéciale », « appropriée » aux débits de boissons avant le décret-loi du 29 décembre 1851 qui astreignait les débitants à l'autorisation. Celle-ci était délivrée par les préfets. C'était l'arbitraire même. La politique avait inspiré la répression. Voilà tout ce qu'on peut dire de ce régime, définitivement condamné. Appliqué avec rigueur dans les débuts, et suivi d'une diminution immédiate du nombre des cabarets, son application se relâche peu à peu.

Et dès 1865 le terrain gagné était reperdu.

C'est le seul essai de réglementation préventive complète qui ait été tenté.

Aujourd'hui les débitants de boissons vivent sous le régime de la loi du 17 juillet 1880; l'ouverture

des cabarets est libre, sauf la formalité de la déclaration qui sert simplement à faire connaître au fisc les personnes adonnées au commerce des boissons, et comme telles assujetties à la licence. Mais la liberté posée en principe par la loi de 1880 ne va pas toutefois, sans des restrictions, en dehors des règlements d'ordre public et de police, qui, par leur caractère, constituent de véritables mesures préventives, dont l'autorité, l'administration auraient pu utilement se servir.

En un sens elles complètent la fameuse loi de police du 23 janvier 1873 sur l'ivresse publique.

Examinons donc d'un peu près ces deux lois fondamentales en la matière : cela en vaut la peine, et peut-être verra-t-on qu'elles constituent d'excellentes armes, qu'elles fournissent de précieuses ressources aux pouvoirs publics qui sauraient les manier, dans le combat entrepris contre la multiplication des cabarets et l'alcoolisme.

Les dispositions rigoureuses des lois ne manquent pas. Ce sont les pouvoirs publics, si négligents quand personne ne leur demande d'appliquer la loi, qui, probablement, manquent à celle-ci (1).

La loi du 23 janvier 1873, affichée dans tous les débits de boissons et qui a joui d'une publicité, d'une réclame peut-on dire, sans précédent, est un

1. Voir à ce propos l'ouvrage très pénétrant de M. J. Cruet, *la Vie du droit et l'impuissance des lois*.

des exemples les plus curieux de ces lois et règlements, innombrables, qu'on n'applique jamais, ou qu'on n'applique pas longtemps.

Or, à en juger par certaines de ses dispositions, la loi de 1873 constituait et constitue encore une arme virtuellement redoutable. Il suffirait de la faire revivre.

Cette loi punit l'ivresse manifeste, plus particulièrement la récidive, et prive de l'exercice de ses droits politiques quiconque aura encouru, en douze mois, quatre condamnations successives pour ce délit. De plus, elle rend le cabaretier responsable des cas d'ivresse constatés dans son débit, le punit s'il est surpris à verser à boire à un mineur de seize ans, et stipule qu'à la quatrième condamnation du titulaire, celui-ci pourra être privé de la faculté de vendre à consommer sur place ou bien encore que l'établissement pourra être fermé pour un mois.

D'abord, les préfets veillèrent à ce qu'elle fût rigoureusement appliquée. Et grâce au zèle de l'autorité, il y eut un arrêt dans la progression des débits. Mais ce zèle ne dura que trois ans.

Les contraventions baissèrent à partir de 1875, au fur et à mesure que les débits croissaient et multipliaient. La répression se relâcha de plus en plus. En pratique, la loi est devenue lettre morte.

Mais surtout on accuse la loi du 17 juillet 1880 d'avoir, en restaurant la liberté du commerce des

boissons, contribué plus que la négligence de l'autorité, à propager le fléau de l'alcoolisme, à encourager la consommation du cabaret.

Ce reproche n'est pas absolument fondé. Là encore, la grande coupable, c'est l'indifférence du pouvoir.

La loi du 17 juillet 1880, si libérale qu'elle fût, beaucoup par calcul politique et par une réaction brusque contre l'œuvre du Second Empire, sentit cependant la nécessité d'une certaine réglementation, notamment au point de vue de la moralité du tenancier. Ses dispositions à cet égard rappellent celles de la loi de 1873, tombées en oubli.

Mais surtout une disposition de cette loi, très oubliée, elle-même, présentait un très grand intérêt par son caractère de nouveauté, et par les tendances qu'elle révélait : Les maires étaient investis, le Conseil municipal entendu, du pouvoir de prendre des arrêtés pour interdire la création de nouveaux débits, *dans un périmètre à fixer autour des églises, cimetières, hospices, écoles, et autres établissements d'instruction publique*. Il y avait là une indication précieuse à suivre, le germe de toute une réglementation locale préventive qu'il suffisait de développer. Puis l'autonomie laissée aux municipalités avait l'avantage — théoriquement — de laisser place à des règlements suffisamment souples, rappelant l'option locale existant ailleurs. Seulement, il était à craindre que les pouvoirs locaux — peu indépendants — n'usassent

pas de la faculté précieuse de la permission salulaire qui leur était donnée. Et en fait, à peine pourrait-on citer trois ou quatre villes où ces prescriptions aient été observées. Elles ne le sont pas même à Paris.

Les deux groupes parlementaires constitués au Sénat et à la Chambre pour lutter contre les progrès de l'alcoolisme demandaient en 1907 que la législation actuelle, à leurs yeux suffisante, fut remise en vigueur ; il leur semblait qu'on dût au moins commencer par là.

Mais, sans parler des projets tendant à instituer le monopole de l'alcool et dont l'un au moins, celui de M. Maujan en 1906, s'inspirait surtout de considérations sociales, il a été proposé ces dernières années des mesures nouvelles, plus directes et plus radicales qui s'inspirent exclusivement de l'idée d'une réglementation des cabarets (1), à la fois répressive et

1. En ce sens, proposition de loi de MM. Siegfried et Bérenger, au Sénat, destinée à prévenir l'augmentation du nombre des cabarets et à en préparer la réduction progressive. Les principaux moyens étaient le retour à l'autorisation préalable, et la fixation d'un nombre maximum des débits déterminé par canton suivant le chiffre de la population. Cette proposition est venue en discussion au Sénat les 17, 18 et 22 novembre 1904. Combattue par le gouvernement qui demandait une enquête préalable, elle fut renvoyée à la commission présidée par M. Bérenger. L'idée a été reprise par ses auteurs sous une forme un peu différente (dépôt au Sénat de la proposition de loi de MM. Bérenger et E. Guérin tendant à la *limitation des débits d'alcool et de liquides alcooliques* à consommer sur place et à la réglementation des débits de toute nature. Cette proposition admet le principe de la réduction du nombre des débits d'alcool dans les limites de

préventive. Préventive, en ce sens que des restrictions seraient apportées à l'exercice de la profession de débitant, de façon à enrayer la progression des cabarets, et à en ramener le nombre dans des limites déterminées suivant la population des communes. La réduction ainsi projetée s'opérerait par extinction. Et tant qu'elle ne serait pas réalisée, on n'autoriserait l'ouverture d'aucun débit nouveau.

Puis, devant les protestations qui ont accueilli jusqu'ici tous les projets de limitation, on a proposé des mesures transactionnelles, telles que l'imposition de licences différentielles suivant que les débiteurs vendraient ou non de l'absinthe ; on double-

deux débits par 600 habitants et un par 300 habitants, au-dessus du chiffre de 600 habitants. Des raisons politiques interdisant de donner aux communes le soin de délivrer les autorisations nouvelles, ce droit appartiendrait au préfet, comme dans le décret-loi de 1851. Mais le préfet n'aurait pas le droit de retirer l'autorisation. Le pouvoir du préfet cesserait alors d'avoir un caractère politique. Le retrait de l'autorisation ne pourrait être opéré qu'en vertu d'une décision judiciaire.

Le préfet ne pourrait accorder l'autorisation d'ouverture :

1^e Sans l'avis obligatoire de la commission départementale d'hygiène et du parquet (garantie d'impartialité). Le maire de la commune intéressée ne serait pas consulté ;

2^e Tant que le nombre des débits ne serait pas tombé au-dessous des proportions ci-dessus fixées, et sous cette réserve qu'une seule ouverture serait autorisée pour trois vacances.

Le second projet en question a été adopté par le Sénat en première délibération le 5 décembre 1907. Revenu dernièrement en discussion à la Chambre, il a été repoussé, même sous la forme plus atténuée qui lui avait été donnée par ses auteurs. (Il avait été adopté, entre temps, définitivement par le Sénat fin 1910.)

rait, par exemple, les licences des débitants vendant habituellement de l'absinthe (1).

Un système analogue a été essayé en Belgique, où l'on avait voulu établir une distinction de tarif entre les débitants de bières et ceux qui détiennent des boissons spiritueuses. Le résultat a été peu satisfaisant. On a incité les débitants à vendre clandestinement de l'alcool dans l'arrière-boutique ; ainsi échappaient-ils à la licence très élevée qui avait été établie.

Enfin, à l'imitation de la Belgique encore, le gouvernement avait prévu au projet de budget de 1909 l'établissement d'une taxe d'ouverture, qui était fixée primitivement à cinq fois le droit annuel de licence, puis basée sur la valeur locative d'une année de loyer.

Licences spéciales, taxe d'ouverture, et autres procédés indirects, « obliques », plus efficaces peut-être que la limitation directe des cabarets, toutes les dispositions de ce genre, empruntées le plus souvent

1. Proposition de loi en ce sens insérée dans le projet du budget de 1909. En dehors du doublement de certaines licences, ce même projet tendait par diverses dispositions à réduire le nombre des débits. Il a été remarqué à ce propos, non sans raison, que l'alcoolisme n'était qu'un prétexte pour réclamer au commerce des boissons, déjà surtaxé, 10 millions de plus à la faveur de l'établissement de licences spéciales. La surtaxe des absinthes établie en 1907 ayant creusé un déficit de 10 millions dans les recettes, on voulait se rattraper sur les licences.

Plus radicale une proposition de M^r J.-L. Breton, en 1909, demandait l'interdiction pure et simple de la fabrication et de la vente des essences et liqueurs à base d'absinthe,

aux législations voisines, procèdent de cette idée commune, devenue pour certains un article de foi qui ne se discute pas, à savoir : le nombre des débits de boissons, à raison des tentations multipliées qu'ils offrent, est le facteur principal de la consommation de l'alcool.

Or, c'est là un postulat, et la relation entre la consommation des boissons spiritueuses et le nombre des débits est loin d'être démontrée.

On oppose statistiques à statistiques. Il y a mieux. Il y a l'expérience des législations étrangères, et notamment de la législation anglaise.

Quels sont les résultats, au point de vue de la sobriété publique, du système anglais, et des restrictions « systématiques » qui tiennent au jeu même des licences, combiné du reste avec l'évolution économique dans le sens de la concentration du commerce des boissons ?

« En travaillant à la sobriété publique, écrit M. Dejean (1) le législateur anglais a fait les affaires des grandes compagnies de brasseurs qui ont tiré tout le profit pécuniaire des restrictions systématiques apportées à l'exercice du commerce de débitant.

» En ce qui concerne la consommation de l'alcool, les résultats sont assez médiocres. Les débits qui

1. *Licences en Angleterre*, p. 208 et suivantes. Conclusion, André Dejean.

subsistent, probablement, vendent au total autant de boissons que les établissements plus nombreux, mais moins importants qui existaient auparavant. Il y a peut-être eu un déplacement de la consommation du cabaret au domicile, mais il n'y a pas lieu de s'en féliciter.

» Ce qui paraît le démontrer, c'est que, malgré la limitation du nombre des débits de boissons et une diminution de près de 30 o/o dans le chiffre des cabarets comparé avec celui de la population, la consommation des spiritueux par tête d'habitant dans le Royaume-Uni est à peu près la même qu'il y a un quart de siècle, consommation de 2 l. 60 d'alcool pur en 1880 par tête, et, vers 1896-1897, 2 l. 40 d'alcool pur en 1905-1907.

» Mais si l'on remonte en arrière, en 1840, l'Angleterre consommait deux fois plus de spiritueux que la France. Vers 1870, la consommation moyenne était à peu près la même (2 l. 50 environ par tête). Aujourd'hui, elle atteint en France 3 l. 58, tandis qu'elle s'est maintenue en Angleterre à son ancien niveau (de 1870) et même qu'elle tend à s'abaisser un peu. La proportion se trouve renversée. »

Faut-il voir dans ce fait une conséquence de la politique de restriction vis-à-vis des cabarets ?

L'auteur répond : « La propagande anti-alcoolique, les progrès de l'éducation économique des classes ouvrières, sont des facteurs autrement importants. »

Il nous est donc permis de conclure, à notre tour, que toutes les mesures de restriction indirectes ou directes, relèvement des licences ou limitation légale sur lesquelles on paraît compter pour amener une diminution de l'alcoolisme, n'ont qu'une répercussion insignifiante et partant négligeable sur la consommation des spiritueux. Autrement dit, il n'y a pas de relation absolue de cause à effet entre le nombre de cabarets et la consommation de l'alcool.

A quoi aboutit, dans les pays tels que l'Angleterre où un régime de restriction méthodique a été appliqué, l'action du législateur ? En Angleterre, la législation n'a fait que favoriser l'évolution naturelle vers la concentration du commerce des boissons entre les mains de quelques gros brasseurs.

Moins nombreux, les établissements se sont agrandis ; plus luxueux, mieux installés, ils exercent une attraction plus grande sur la population.

Les résultats seraient les mêmes chez nous. La diminution du nombre des petits établissements profiterait aux grands bars que des sociétés puissantes depuis quelque temps multiplient aux carrefours et dans les voies fréquentées des grandes villes. Mais il ne se boirait pas un petit verre de moins ! Leur disparition décuplerait la valeur des établissements qui subsisteraient.

Et puis, la limitation légale ou automatique du nombre des cabarets est-elle bien, chez nous surtout,

le moyen d'atteindre le but qu'on se propose, enrayer l'alcoolisme ? En admettant même que le cabaret ait une influence certaine sur le développement de l'alcoolisme, des mesures qui ne viseraient que le cabaret seraient chez nous absolument insuffisantes. La question du cabaret en France est secondaire, dans tous les cas. Il y a la question autrement importante de l'alcoolisme à domicile, entretenu et propagé à la faveur du privilège des bouilleurs de cru. Et nous nous étonnons qu'au nombre des moyens préconisés par les adversaires du cabaret pour combattre l'alcoolisme, il n'ait pas été question dans les projets dont nous avons parlé de la suppression de ce privilège, facteur de l'alcoolisme dans les campagnes.

En résumé, si l'on veut combattre l'alcoolisme par des mesures légales, il ne faut pas trop compter sur leur efficacité à ce point de vue.

Quant aux moyens proposés récemment, la limitation du nombre des débits, ou les licences très élevées, l'un est en passe d'être abandonné, à peu près partout, l'autre soulèverait en France de très sérieuses objections, qui n'ont pas la même valeur dans des pays tels que l'Angleterre (1).

C'est que chez nous où les débitants de boissons,

1. *Les Licences en Angleterre (op. cit.)*, au chapitre intitulé : « L'élasticité et l'incidence des licences ».

très nombreux, vivent dans un état d'isolement économique à peu près complet, les inégalités individuelles atteignent des proportions telles que la répercussion de l'impôt devient difficile et doit s'effectuer d'une façon très irrégulière pour peu qu'il soit élevé. La concurrence entre tous ces petits commerçants est particulièrement âpre. La crainte de faire supporter aux consommateurs la majoration des prix est très vivement ressentie en France, où le nombre des petits détaillants vivant au jour le jour est considérable. En France, l'inégalité de force économique entre les débitants est très accentuée, et dans ce cas une augmentation même assez faible de la licence peut constituer pour quantité de petits détaillants une charge excessive.

La multiplication des petits établissements en France, dont la plupart gagnent juste de quoi vivre, fait que « *degré d'élasticité de la licence* » est bien moindre dans les pays anglo-saxons où le niveau économique des débits de boissons, qui sont entre les mains de commerçants aisés en général, et sont moins nombreux pour une population à peu près équivalente, est notablement plus élevé.

Il est donc difficile et il serait injuste chez nous d'aggraver encore les licences.

Or, cette aggravation, pas plus que la limitation légale du nombre des débits, ne sont justifiées par les résultats observés ailleurs, en ce qui con-

cerne réellement les progrès de la tempérance (1).

N'y a-t-il donc rien à tenter en France du côté des cabarets ?

La liberté absolue, illimitée, dont jouit le commerce des boissons, « *en fait, plutôt qu'en droit* », a certainement favorisé le développement, le pullulement d'innombrables débits, plus ou moins parasitaires et dangereux pour la moralité publique (2).

1. A propos des résultats de la limitation légale du nombre des débits, en Hollande, M. Van der Meulen au VII^e Congrès international contre l'abus des boissons alcooliques (1899) indiquait les résultats de la législation néerlandaise. La législation néerlandaise a cherché à limiter le nombre des cabarets. L'effet en a été très peu considérable sur l'alcoolisme. Selon lui, la consommation de l'alcool dépend en grande partie de l'état économique général d'un pays.

2. Voir article intéressant de M. Denomaison, secrétaire du Syndicat national des commerces des boissons dans *le Moniteur vinicole* (1899). L'auteur montre que les abus qui ont été faits de la liberté depuis la loi du 17 juillet 1880 appellent une réglementation, *dans l'intérêt même des débitants*, pourvu qu'elle respecte les droits des débitants en exercice.

« En quoi, dit-il, les détaillants auraient-ils tant à souffrir d'une réglementation telle que la comprend le syndicat national, c'est-à-dire assurant la libre transmission des fonds existants ? L'auteur admet la limitation légale sous cette réserve.

» Seuls auraient à pâtir du nouvel état de choses ceux qui comptaient s'établir dans l'avenir sans faire l'acquisition d'un fonds. Et nous ne pensons point qu'on veuille défendre ceux-là, car ils sont en grande partie la cause de l'encombrement et du discrédit actuels de la profession. Le plus grand service que la limitation rendra aux débitants, si elle est jamais votée, sera de les débarrasser de cette légion de parasites, souvent aussi dénués de moralité que de ressources, qui s'établissent sans la moindre avance, et font, avec des marchandises prises à crédit, chez un fournisseur qu'ils ne paient point, une concurrence éphémère, il est vrai, mais ruineuse au commerçant sérieux. »

Mais contre ces établissements nuisibles, la législation existante fournit des armes. Il s'agit de s'en servir.

Et pour les combattre, en premier lieu, des mesures d'ordre public s'imposent dans l'intérêt même du commerce honnête, concurrencé par leur voisinage, et en second lieu, des mesures d'ordre hygiénique.

1^o *Mesures d'ordre public.* — L'objectif de celles-ci sera la réduction du nombre des débits malsains, *undesirable* au point de vue social, et le relèvement moral de ceux qui seront maintenus.

Dans ce but, deux moyens sont à la portée des pouvoirs publics : restreindre les facilités d'accès à la profession, supprimer par voie d'arrêté municipal ou préfectoral, suivant les cas, les cabarets dont l'existence est inutile et dangereuse. *A la faveur des restrictions d'ordre préventif* qui subsistent dans la loi du 17 juillet 1880, en ce qui concerne la liberté de s'établir, on peut empêcher l'envahissement de la profession par des titulaires indignes. On pourrait encore à la rigueur renforcer la législation, revenir au besoin à l'autorisation préalable, émanée du préfet, en l'entourant de nouvelles garanties d'impartialité : avis conforme du maire de la commune, avis obligatoire d'une commission départementale ainsi composée ; le préfet, président, le directeur des con-

tributions indirectes, quatre conseillers généraux élus annuellement par le Conseil général. Le résultat de cette disposition serait de permettre le recrutement des débitants dans un milieu d'une moralité plus relevée et par suite d'en diminuer sensiblement le nombre.

C'est là une première chance de réduction à laquelle s'en ajouterait une autre qui serait le point de départ d'une réforme vraiment efficace.

Le nombre des faillites dans le commerce des boissons est considérable. On pourrait profiter d'une faillite pour fermer définitivement le débit. Ce procédé est préférable aux suppressions par extinction qui portent au hasard.

Quant à la catégorie des établissements nuisibles, refuges louches, etc... il y a le droit de police des maires dont ceux-ci peuvent user pour fermer ces établissements. La loi de 1880 renforce à cet égard leurs pouvoirs.

2^e *Mesures d'ordre hygiénique.* — Contrôle des liquides vendus. Prélèvements opérés dans les cabarets. Ici encore la loi de 1880, surtout complétée par les lois postérieures, (1) permet une action efficace

1. Art. 6 de la loi de 1880 : « Seront frappés d'incapacité pour exercer la profession de débitant, ceux qui auront été condamnés à un emprisonnement d'un mois au moins pour vente de marchandises falsifiées ou nuisibles à la santé publique. » — Art. 7 : « les mêmes condamnations, lorsqu'elles seront prononcées contre

contre les débits, par les sanctions rigoureuses qu'elle édicte. Il suffit d'appliquer ces sanctions à bon escient.

Enfin, et cette mesure est commandée à la fois par l'intérêt du fisc et de l'hygiène publique, le système doit être logiquement complété par la suppression du privilège des bouilleurs de crû.

L'essentiel, dans cette matière, ne l'oublions pas, c'est l'esprit de suite, la persévérance, qui ont absolument fait défaut aux pouvoirs publics jusqu'ici, bien plutôt que les moyens légaux d'action leur aient manqué.

A titre surtout documentaire, beaucoup moins que pour y chercher des inspirations et des exemples, nous allons maintenant passer une revue rapide des législations étrangères les plus intéressantes.

Il est naturel qu'on retrouve dans toutes les législations, — la seule différence est dans les conditions plus ou moins strictes où elles sont appliquées un ensemble — de restrictions réglementaires et de mesures de police à peu près uniformes en ce qui concerne les cabarets. Nous n'en parlerons pas. Nous nous bornerons ici à étudier l'emploi particulier qui a été fait des licences dans le but d'enrayer la progression des débits.

un débitant, entraîneront de plein droit, contre lui, l'interdiction d'exploiter un débit. »

1. LES LICENCES EN BELGIQUE

Si, en France, le côté fiscal tient la première place dans la législation des licences, il n'en est pas de même en Belgique, où elle a pour but essentiel d'arrêter la multiplication des débits, surtout de ceux où il est consommé des boissons spiritueuses (1).

Antérieurement à la loi de 1889, le droit de licence n'existait pas en Belgique. La loi du 19 août 1889 établit pour l'avenir un droit de licence annuel, gradué suivant la population des communes de 60 à 200 frs., sauf pour les débits ne vendant que des boissons fermentées, à l'exclusion de tous spiritueux.

Il en est résulté une diminution « apparente » des débits de boissons, surtout vendant des boissons alcooliques (de 185.036 à la fin de 1889, leur nombre s'abaissait à 128.911 au commencement de 1901). En réalité cette licence « exceptionnelle » a eu pour effet de multiplier les débits clandestins de boissons spiritueuses.

1. En France, on compte en moyenne 1 débit pour 85 habitants en moyenne et dans certaines régions la proportion s'élève à 1 débit par 54, 42 et 38 habitants (Somme, Pas-de-Calais, Nord).

En Belgique, la proportion est plus forte encore : un débit pour 35 habitants.

En Belgique comme en France, la licence est une licence-déclaration. La profession de débitant est libre.

Pour remédier à cette situation, créée par l'imprévoyance du législateur, M. Smet de Naeyer présenta en 1901 un nouveau projet ; il maintenait les licences et prévoyait leur extension à tous les débits d'alcool, sans exception, à quelque époque que remontât leur ouverture. Restaient affranchis les débits de bière, moyennant un engagement solennel du tenancier de ne détenir soit dans son établissement et ses dépendances, soit même dans son habitation personnelle, aucune quantité de spiritueux, même pour la consommation domestique. Les visites des agents du fisc devaient être souffertes par les débitants jusque dans leur domicile privé.

La déclaration et l'engagement souscrits par le débitant ont pour effet de suspendre l'exigibilité de la licence, mais après la troisième année seulement. Les sommes ainsi versées servent de garantie à l'exécution des engagements souscrits. Des amendes très élevées sont prévues comme sanction.

Mais, de plus, le gouvernement jugeant le droit de licence insuffisant pour arrêter la multiplication des débits établit une nouvelle taxe, dite taxe d'ouverture, qui frappe toute création nouvelle de débit.

L'idée de cette taxe d'ouverture a été indiquée par les brasseurs. Or, en Belgique, comme dans notre département du Nord, les brasseurs sont propriétaires de la plupart des débits. Il n'y avait donc rien

d'étonnant à ce que ces industriels réclamassent des mesures propres à favoriser la consommation de leurs produits, en restreignant la concurrence.

Cette taxe d'ouverture (d'après le projet de 1901) est égale au triple du revenu cadastral, et au minimum à cinq fois le montant du droit de licence annuel. Elle frappe toute personne qui, dans un immeuble construit ou possédé par elle, ouvre un débit de boissons, propriétaire, usufruitier, emphytéote de l'immeuble (1).

Le 29 février 1908. M. Liébaert, ministre des finances, a déposé un nouveau texte, qui, s'inspirant du projet de 1901, tient compte de certaines critiques formulées contre ce dernier.

Parmi ces critiques, certaines visaient l'improportionnalité des licences projetées. A cet égard, l'exposé des motifs faisait valoir que la licence ne cherchait pas, contrairement à la patente, à atteindre les bénéfices commerciaux.

« C'est essentiellement une barrière fiscale élevée dans un but de moralité. Et elle deviendrait inopérante, elle perdrait sa raison d'être, si grâce à la proportionnalité elle n'empêchait pas la création et le maintien d'un nombre appréciable de débits. »

Toutefois le gouvernement applique une certaine proportionnalité, en ce sens qu'il étend la licence à

1. Dans le projet modifié de 1908 son taux varie de 300 à 1000 francs suivant la population des communes.

tous les débitants de boissons fermentées vendant à consommer sur place et que sans modifier l'assiette et le taux fixés par la loi de 1889 il stipule que les tarifs seront réduits de $1/4$ pour les débits rangés dans les classes inférieures — au point de vue de l'imposition à la patente — et majorés de $1/4$ pour ceux des classes les plus élevées, rien n'étant changé dans les tarifs afférents aux catégories intermédiaires (art. 1^{er}). La taxe est personnelle au débitant et non réelle, comme en France. Le « débit de détail », le sens du mot est précisé dans le texte, est celui qui vend à consommer sur place (art. 2).

Les commerçants qui vendent à emporter (marchands de bière, épiciers ou autres), boutiquiers livrant par bouteilles, ne sont pas passibles de la licence, seulement en ce qui concerne les boissons fermentées. Quant aux alcools, spiritueux, il n'y a pas de distinction. L'article 15, très intéressant, exige que les débits remplissent certaines conditions au point de vue de la salubrité et de la moralité : Tout débit nouveau qui devra s'ouvrir ou dont l'exploitation sera continuée, à partir du premier mars 1908, devra répondre à ces conditions : superficie et élévation minima, aération et éclairage suffisants.

En résumé, le nouveau projet du gouvernement belge témoigne qu'il a confiance dans la limitation, *par l'élévation de barrières fiscales*, pour enrayer le nombre des débits. Or, la relation entre la consom-

mation de l'alcool et le nombre des débits est, nous l'avons vu, très discutable. Le fait est que tant qu'elle a fonctionné seule, de 1889 à 1896, la loi de 1889 ne paraît pas avoir eu une grande influence sur la consommation de l'alcool. Les quantités consommées ont même continué à progresser, malgré la diminution plus apparente que réelle, d'ailleurs, du nombre des débits. Pour qu'une réduction fût constatée, il a fallu qu'à partir de 1896 le droit d'accise sur l'alcool fût relevé. Une nouvelle surtaxe établie plus tard, en 1903 et portant le droit à 366 francs l'hectolitre, est venue accentuer le fléchissement des quantités consommées. Les causes de ce phénomène sont à peu près les mêmes qu'en France (réduction de la capacité du petit verre, du degré des boissons alcooliques, l'influence des sociétés de sports et autres, la propagande, l'interdiction dans les casernes, les gares, de la vente des spiritueux, etc.).

La limitation du nombre des débits semble y avoir été étrangère.

Il est à retenir encore que le gouvernement belge a repoussé toute idée de limitation du nombre des cabarets par voie d'autorité (1).

1. Exposé des motifs du projet de M. Smet de Naeyer, 1901.

PAYS-BAS (Loi du 12 octobre 1904)

Licence-autorisation

Aux Pays-Bas, on a adopté le système de l'autorisation, et celle-ci a un caractère précaire.

Le droit de délivrer les licences est réservé aux communes. Le nombre des licences est limité, suivant la population des communes, à raison de 1 débit pour 500, 300 ou 250 habitants. Sur la proposition du Conseil municipal, le gouvernement peut, les États-députés entendus, de cinq ans en cinq ans :

1^o Réviser le nombre des licences dans les communes ;

2^o Décider que dans une commune il ne sera plus accordé de nouvelles licences ;

3^o Déclarer déchues toutes les licences accordées après le 1^{er} mai 1904 et ne plus autoriser la délivrance de nouvelles licences.

La loi énumère un grand nombre de cas où les bourgmestres doivent refuser les licences (1).

Leur taux est fixé en vertu d'un arrêté communal, sur la base de la valeur locative.

Le droit est diminué de moitié au profit des éta-

1. Le règlement général détermine certaines conditions que doivent remplir les débits : conditions de superficie, d'aération et d'éclairage, sans préjudice des autres conditions spéciales qui peuvent être exigées par les conseils municipaux en vertu des règlements locaux.

blissements qui ne vendent pas de boissons fortes entre le samedi soir six heures et le lundi matin huit heures.

La licence n'est accordée que pour une année seulement. C'est, en un mot, le système de l'autorisation, combiné avec l'option locale, sauf certaines restrictions légales apportées aux pouvoirs des autorités locales, et le contrôle du pouvoir central.

LES LICENCES EN ANGLETERRE (1)

Licence-Autorisation

Avant le *licensing act* du 15 août 1904, la licence résultait d'une concession annuelle, renouvelable d'année en année. Et jusqu'à cette loi, c'était une règle absolue en Angleterre que le refus du renouvellement de la licence ne créait aucun titre à indemnité, à compensation, au profit des débitants évincés.

La loi de 1904 a consacré le droit à une indemnité ou au renouvellement indéfini d'un privilège qui, jusqu'alors, était tenu comme essentiellement révocable.

En même temps le *licensing act de 1904* qui avait pour objet d'assurer progressivement la réduction du nombre des débits et de modifier, quand elle

1. Nous avons emprunté nos renseignements à la thèse de M. A. Dejean, déjà citée.

aurait été jugée défectueuse, leur répartition territoriale, instituait un système de rachat des licences très ingénieux au point de vue financier.

Le rachat des débits superflus ou mal situés à l'aide des ressources ordinaires de l'État ou des villes eût été trop onéreux ; le but que se proposait essentiellement la loi, c'est-à-dire la réduction du nombre des débits, risquait de n'être pas atteint dans la pratique.

Pour en permettre l'emploi, on a créé un fonds spécial alimenté par les cotisations des débitants.

En sus de la licence, les débitants acquittent une taxe dite « taxe de compensation », dont le montant varie suivant l'importance de l'établissement, entre 25 et 2.500 francs et qui alimente dans chaque comté, une caisse spéciale destinée à payer des indemnités aux propriétaires et aux tenanciers des débits dont la licence est supprimée. Le « système de compensation » destiné à sauvegarder les droits acquis des débitants *ne s'applique qu'aux établissements anciens, existant avant 1904.*

Quant aux autres, aux débits nouveaux, ils restent sous le régime ancien de l'autorisation renouvelable. Et même le législateur, en ce qui les concerne, « a tenu à affirmer plus que jamais la *précarité de la licence.*

Ainsi a-t-on décidé que *toute demande en renouvellement* serait désormais considérée comme une

demande de concession, et que l'autorité licenciante aurait le pouvoir discrétionnaire d'imposer comme prix de la licence telles prestations en argent supplémentaires qu'elle jugerait équitables (1).

En somme, le système de la loi de 1904 se caractérise par l'abandon du principe de la précarité de la licence, mais seulement en faveur des anciens établissements; il prévoit au profit de ceux-ci une indemnité d'éviction, au cas de non-renouvellement de leur licence. Enfin, grâce à l'institution d'une caisse spéciale alimentée par la taxe supplémentaire perçue sur les intéressés eux-mêmes, le gouvernement a su concilier l'équité avec les nécessités financières.

Quant aux établissements créés depuis 1904, ils restent sous le régime de l'autorisation annuelle.

Donc en Angleterre, deux facteurs agissent simultanément pour amener une réduction systématique des débits: 1° le retrait des licences avec ou sans indemnité en vertu de la loi de 1904; le retrait avec indemnité qui est une sorte de rachat indirect, s'est substitué à une politique de rachat direct qui était pratiquée, aux frais des budgets locaux par les municipalités. C'est ainsi que de 1890 à 1903 le County

1. L'article 4 § 2 de la loi du 15 août 1904 autorise les magistrats (juges de paix) à mettre comme condition à la délivrance d'une licence nouvelle la prestation d'une somme égale à la plus value, qui doit résulter pour l'établissement, de l'octroi même de la licence.

Council de Londres avait fermé 133 débits moyennant indemnité. Dans cette même période, Londres a perdu 552 débits, malgré l'accroissement énorme de la population (1).

1. Quels ont été les résultats de cette politique de « restrictions systématiques » au point de vue de la consommation de l'alcool ? La diminution de celle-ci a été insignifiante. Le résultat le plus clair a été de favoriser les établissements voisins des établissements fermés et rachetés et d'enrichir quelques particuliers privilégiés (brasseurs).

Quelques détails complémentaires sur les licences en Angleterre.

Les demandes de licences sont examinées par les juges de paix ; sur le vu de leur autorisation, l'Accise (l'administration des contributions indirectes) délivre la licence, le titre définitif qui permet au débitant d'exercer son commerce.

La loi du 15 août 1904 a retiré aux juges de paix en ce qui concerne les licences anciennes, le pouvoir d'opérer le retrait des licences. Ce pouvoir a été transféré à une juridiction plus élevée, qui ne peut supprimer la licence que moyennant indemnité (Quarters sessions, cour inférieure qui, dans chaque comté, bourg ou cité, exerce la juridiction civile et criminelle, et qui se compose dans les comtés de deux juges de paix au moins.

Les pouvoirs discrétionnaires des juges de paix ont été encore augmentés par la loi de 1904, qui dispose que les juges de paix, pourront s'ils le jugent convenable, au lieu d'accorder les nouvelles licences pour une seule année, les délivrer pour un terme plus long, mais qui ne devra pas excéder sept ans. Avant la loi de 1904, les magistrats ne pouvaient accorder l'autorisation que pour un an.

Précisément le projet de Bill, déposé par M. Asquith, avait pour but de réagir contre le pouvoir un peu arbitraire conféré aux juges de paix, en restituant à l'État la maîtrise des licences.

Une particularité intéressante de ce projet c'est qu'il introduisait un système d'option locale, basé sur une sorte de referendum populaire ; sur la réquisition d'un dixième des électeurs de la paroisse, un scrutin devait être ouvert sur la question de savoir si de nouvelles licences seraient accordées ou non dans l'étendue

Depuis la loi de 1904, le nombre des retraits s'accroît chaque année.

2° Les tarifs très élevés des licences, par comparaison avec ceux de notre pays. Leur taux varie de 112 fr. 50 à 1.500 francs avec un taux nominal moyen de 703 francs.

Le tarif français est de 20 à 450 *francs* « théoriquement » ; en réalité de 20 à 260 francs par an.

Quels sont les résultats du système anglais au point de vue économique ? Nous avons déjà fait allusion à ses effets sur la consommation de l'alcool. Les restrictions légales, agissant dans le même sens que l'évolution économique qui tend en Angleterre à la concentration du commerce des boissons, et à l'élimination des petits établissements autonomes, ont pour effet de donner une plus-value énorme, une véritable valeur de monopole aux établissements des grandes villes comme Londres. Cette plus-value ne fait qu'augmenter par suite de la concentration progressive qui est constatée depuis une quinzaine d'années surtout. La prospérité des débits qui appartiennent en majorité aux brasseurs avait même fait naître des projets de municipalisation du commerce des boissons. Une forte majoration des tarifs de licence serait donc justifiée en ce qui concerne les établissements des grandes villes, les 5.000 débits de

de la circonscription. La décision de la majorité devait avoir son effet durant trois ans.

Londres, entre autres, qui, pour une valeur réelle trois fois supérieure à celle des 20.000 débits des districts ruraux paient un cinquième en moins que ces derniers (1).

LES LICENCES AUX ÉTATS-UNIS

Suivant les États, tantôt la licence est le prix d'une concession, d'une autorisation. Tel est le cas dans quelques États, au Maryland, en Pensylvanie, dans le Missouri, le Mississippi, l'Illinois.

Dans l'État de New-York et la plupart des États de l'Union c'est le système de la licence-déclaration qui a prévalu. La profession de cabaretier est libre, mais elle est frappée de taxes énormes.

C'est aux États-Unis qu'a pris naissance l'idée de faire servir la licence à la réduction du nombre des débits, et que cette idée a reçu l'application la plus complète et la plus étendue.

Depuis l'expérience faite en 1881 dans le Nebraska les « hautes licences » ont joui en Amérique d'une

1. Le projet de Bill de 1908 (27 février), inspiré au parti libéral par les sociétés de tempérance, avait pour but de renforcer encore les restrictions de la loi, en leur donnant un caractère plus méthodique (limitation par voie d'autorité et non plus seulement au gré des magistrats locaux libres de renouveler ou de ne pas renouveler la licence). Le projet devait assurer la suppression de 30 à 32.000 établissements dans une période de quatorze ans, de manière à ramener progressivement le nombre des cabarets à une quotité basée sur la densité de la population.

faveur grandissante. L'influence des hautes licences sur le nombre des débits est indéniable.

Mais ce système se recommande encore au point de vue financier. Et cet argument sert aux municipalités, aux conseils locaux pour justifier le droit qui leur est concédé dans la plupart des États d'accroître les tarifs de licence, déjà très élevés, à leur profit.

Son avantage est de réduire automatiquement le nombre des établissements, ce qui permet d'éviter les inconvénients du pouvoir discrétionnaire laissé, en Angleterre par exemple, aux juges de paix. Il laisse peu de place au favoritisme et à l'arbitraire.

La politique suivie à l'égard des cabarets dans la plupart des états de l'Union Américaine explique le taux considérable des licences, qu'aggravent encore les différentes taxes locales imposées aux débitants par les municipalités. Les tarifs des licences municipales est lui-même fort élevé (1).

1. C'est ainsi qu'en Pensylvanie, le taux des licences varie de 625 à 5625 francs ;

En Mississipi, de 3125 à 6125 francs ;

En Louisiane, de 625 à 8125 francs ;

A New-York, de 875 à 6125 francs ;

A New-Hampshire, de 1315 à 6125 francs ;

A Vermont, de 2625 à 6125 francs ;

A Floride, Michigan et Illinois, taxe uniforme pour les débits, fixée à 2629 francs ;

Dans l'Iowa, à 3125 francs ;

Dans le Massachusetts à 5000 francs ;

Dans l'Ohio à 5125 francs ;

Dans ces chiffres sont bloquées ensemble les licences fédérales,

Combiné avec l'opinion locale, il va sans dire que le système des États-Unis, comportant un taux moyen de licence de 1260 francs, aboutit, plus sûrement que les mesures légales restrictives, à la concentration du commerce des boissons, qui, dans ces pays, a atteint le maximum.

Quant à son influence sur la consommation des spiritueux elle ne paraît pas avoir été plus sensible qu'ailleurs, à l'exception peut-être de quelques grandes villes, Boston par exemple, où grâce à l'action combinée des hautes licences et de la limitation légale le commerce des boissons, désertant les quartiers périphériques, a presque totalement émigré dans le centre de la ville ; dans ces conditions toute une catégorie de consommateurs, les ouvriers en chambre, ceux des petits ateliers, les boutiquiers, les passants, obligés d'aller chercher trop loin les moyens de satisfaire leur désir, sont dans une certaine mesure soustraits à la tentation de boire.

des États et de comté.

N'y sont pas comprises les licences des villes.

CONCLUSION

Les expériences méthodiques poursuivies à l'étranger et notamment dans les pays anglo-saxons où la politique de restriction systématique, par des moyens fiscaux, est poussée le plus avant, démontrent que la limitation par voie d'autorité ou l'exagération des tarifs de licence n'ont guère eu de prise sur les habitudes d'intempérance trop répandues parmi les masses ouvrières : la consommation des boissons alcooliques par tête d'habitant ne paraît pas avoir, d'une manière générale, diminué, et là où une certaine baisse est constatée, il resterait à établir jusqu'à quel point les mesures prises à l'égard des cabarets sont redevables de ce résultat.

Certes le système des hautes licences, pratiqué en Angleterre et surtout perfectionné aux États-Unis a eu pour effet incontestablement de restreindre dans ces pays le nombre des débits de boissons. Le commerce des boissons y était concentré, en vertu d'une évolution naturelle, entre les mains des gros brasseurs et distillateurs. La législation fiscale, agissant dans le même sens que l'évolution écono-

mique, a favorisé et artificiellement hâté ce mouvement de concentration.

La plus-value considérable ainsi acquise par les vastes établissements, judicieusement répartis dans les quartiers des grandes villes, la valeur de monopole qu'ils représentent, en un mot, la situation particulière du commerce des boissons dans les pays anglo-saxons, expliquent et justifient l'exagération des tarifs de licences qui caractérise la législation de ces pays. Il ne faut pas oublier ces conditions économiques qui différencient nettement le commerce des boissons en Angleterre et dans les États de l'Union américaine de ce même commerce chez nous. L'hygiène et la moralité publique ont-elles gagné à la substitution de grands bars ou tavernes bien tenus aux nombreux petits établissements que les taux prohibitifs des licences ont fait peu à peu disparaître ?

La question est controversée. A considérer les seules apparences et étant admises en fait, l'utilité, la nécessité même du cabaret dans la vie populaire contemporaine, la vaste taverne où règne la propreté, la lumière et même un certain luxe paraît remplacer avantageusement le bouchon sordide, à la mine de taudis ou de bouge, qui déshonore cependant encore tant de grandes villes. Mais il faudrait savoir si les tarifs à tendance prohibitive ont réellement amené la suppression de tous ces

cabarets, et n'auraient pas parfois fait naître, à côté des établissements vivant au grand jour, de nombreux débits clandestins qui échappent à l'action du fisc, et ce qui est infiniment plus dangereux, sont soustraits à toute surveillance de l'autorité.

Qu'est-ce à dire, en somme, sinon qu'il ne faudrait pas s'exagérer les bienfaits, au point de vue social, de la politique de restriction pratiquée ici ou là avec plus ou moins d'énergie et de méthode à l'égard des cabarets. Si l'on veut, par des restrictions légales, agir contre la consommation des boissons alcooliques, il faut reconnaître, et l'exemple des législations étrangères est là pour le prouver, que c'est là un moyen insuffisant et dénué à peu près de toute efficacité.

Quant à l'intérêt financier que présentent de telles mesures, et qui les justifierait surtout, cet argument ne peut servir chez nous aux partisans de la limitation légale ou de la surélévation des licences.

Si ce dernier procédé se recommande dans les pays anglo-saxons, à raison même des conditions économiques où se meut le commerce des boissons, il n'en est pas de même chez nous. Nous avons déjà expliqué pourquoi.

En ce qui concerne la limitation par voie d'autorité, elle n'a guère la faveur des pouvoirs publics dans la plupart des États étrangers. Chez nous, il y a une répugnance visible à l'acclimater, d'autant plus

qu'au point de vue désintéressé où se placent ceux qui la préconisent, c'est-à-dire au point de vue de la lutte contre l'alcoolisme, la limitation légale ne paraît pas avoir plus d'efficacité que les procédés indirects qui tendent automatiquement au même but.

Or, s'il en est ainsi, toutes les mesures de restriction perdent, peut-on dire, leur sens et leur raison d'être (1).

Actuellement, les tendances générales qui se mani-

1. Parmi les mesures récentes proposées chez nous, à noter l'insertion dans le projet de budget de 1910, d'une disposition (art. 6) concernant la taxe d'ouverture (par analogie avec le projet belge).

Art. 6. — L'ouverture ou l'extension d'un débit de boissons à consommer sur place, dans un local non affecté à cet usage ou qui a cessé d'y être affecté depuis un an au moins, donnera lieu au paiement d'une taxe d'ouverture égale à la valeur locative annuelle des locaux nouvellement affectés au commerce des boissons.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux débits temporaires.

La taxe était due par le débitant, mais en cas d'insolvabilité de ce dernier, le propriétaire de l'immeuble était en tout état de cause responsable vis-à-vis du Trésor de l'intégralité de la taxe. Les maîtres d'hôtel, aubergistes, restaurateurs et autres dont la profession ne comporte la vente des boissons que comme complément à celle de la nourriture, ne devaient payer que la demi-taxe. Cette demi-taxe ne portait que sur la partie des locaux utilisés pour le commerce des boissons à consommer sur place.

A noter que cette taxe d'ouverture est parmi les mesures préconisées celle qui soulève le moins d'objections et serait probablement le plus facilement acceptée.

Elle léserait, parmi les débitants, seulement ceux qui ont l'intention d'étendre leur commerce, car ils tomberaient sous le coup de l'article 6.

Quant à la généralité des débitants en exercice, cette mesure écarterait la concurrence et consoliderait leur situation.

festent chez nous au sujet des licences, demeurent plutôt étrangères à toute préoccupation d'ordre social.

Il nous reste, au point de vue fiscal qui domine la matière, à donner rapidement l'état de la question.

Aujourd'hui, les vices reconnus de notre système fiscal des licences, notamment son défaut de proportionnalité, ont suscité des propositions dont les unes tendent à réformer la législation, et d'autres, plus logiques, réclament la suppression pure et simple de l'impôt des licences à la faveur d'une nouvelle refonte générale des impôts indirects.

En vue d'améliorer le régime des licences, on a proposé par exemple d'exempter de la licence les débits qui vendent exclusivement des boissons hygiéniques, vin, cidre, bière et de doubler les licences des débitants vendant des boissons alcooliques et surtout de l'absinthe. Nous avons vu, par l'exemple de la Belgique, les inconvénients de ce traitement différentiel, éminemment favorable à la fraude (1).

D'autres projets s'inspirent uniquement de l'idée de mettre plus d'équité dans la répartition de l'impôt. Mais quels que soient les efforts dans ce sens, il sera toujours impossible, même au prix de multiples

1. C'est ainsi que l'amendement Ch. Bernard (séance à la Chambre, 3 décembre 1900) tendait à exempter de la licence les débits qui vendent exclusivement des boissons hygiéniques, et à compenser cette exemption par l'établissement d'un droit sur les vins fins en bouteilles et les liqueurs fines.

complications, d'introduire dans la répartition la proportionnalité absolue.

Pour les débitants, il y aurait un moyen, et il avait été préconisé du reste, lors des discussions de la loi de 1900, de s'en rapprocher autant que possible : *ce serait de fixer les tarifs de licences sur la base des quantités vendues.*

Seulement, il faudrait alors rétablir l'exercice, remettre en question toute la réforme du régime des boissons.

Et puis, l'inconvénient commun à tous les projets tendant à perfectionner l'assiette des licences de façon à les rendre vraiment proportionnelles aux facultés des redevables, c'est qu'au fond ils reviennent, en voulant se baser sur le chiffre des ventes, sur l'importance du commerce, à faire de la licence un complément de l'impôt principal de consommation. Tel est du reste le principal grief qui est élevé contre les licences de gros et celles des brasseurs et distillateurs. Dans ce cas, il est beaucoup plus simple de supprimer la licence et de la remplacer en élevant légèrement le droit de consommation.

Qu'on le veuille ou non, les modifications profondes qui ont déjà été introduites dans les licences et qui en ont bouleversé l'assiette primitive, de même que les retouches nouvelles que, sous prétexte d'une meilleure répartition, on voudrait leur faire

subir, aboutissent logiquement, nécessairement à la transformation complète des licences, c'est-à-dire à leur suppression, en tant que telles. Elles arrivent à perdre totalement leur caractère de capitation, elles deviennent réellement ce qu'elles sont déjà, d'une façon incomplète, un supplément au principal de l'impôt, avec lequel elles sont confondues.

Or, cette substitution n'est pas indifférente aux commerçants. Percevoir les 38 ou 39 millions que rapportent aujourd'hui les licences sous la forme d'une taxe de consommation assise sur des données positives et rigoureusement proportionnelles au chiffre des ventes, ce n'est pas du tout la même chose que de les réclamer à des licences, qui, reposant sur des signes souvent trompeurs de l'importance du commerce, créent entre les commerçants des inégalités de situation qui, faussant les conditions de la concurrence, apportent un trouble profond dans les relations commerciales. En un mot, au point de vue de la « translation », de « l'incidence » de l'impôt, la transformation des licences est de la dernière importance pour le commerce.

Cet argument tiré de « l'incidence », vient s'ajouter aux autres considérations qui plaident en faveur de la suppression des licences, et que nous résumons encore, savoir :

1° L'assimilation à peu près totale qui a été établie entre les licences des débitants et la patente, puis les

traits de ressemblance qui rapprochent les licences de gros et celles des brasseurs et distillateurs, de l'impôt de consommation ou de fabrication, ont fait perdre aux licences leur raison d'être et leur caractère. En bonne logique, leur maintien ne s'explique plus ;

2° Les imperfections que révèle leur fonctionnement, enfin les circonstances elles-mêmes qui ont amené le législateur à majorer les tarifs, et par voie de conséquence, à modifier l'assiette et la physionomie de l'impôt, *tout cela appelle non pas seulement une revision de l'assiette ou des tarifs, un nouvel aménagement plus conforme à la justice, mais la suppression pure et simple des licences, désormais confondues dans l'impôt général* (1). C'est là le seul

1. Dans le sens de la suppression : 1° contre-projet de M. G. Berry en 1900 (juillet 1900).

En compensation de la suppression des licences, le droit de circulation aurait été relevé à un taux uniforme de 2 francs par hectolitre de vin, cidre ou bière (plus, pour les bières, un droit de fabrication de 0 fr. 25 par degré hectolitre.)

Puis, établissement d'une taxe spéciale sur les vins fins en bouteilles (0 fr. 05 par fraction de 1 franc de leur valeur).

Une double taxe (0 fr. 10) sur les vermouths, quinquinas, vins de liqueur jusqu'à 15 degrés et au delà de 15 degrés, droit de l'alcool sur les degrés supplémentaires ;

2° Dans le même sens, proposition traduisant les vœux du syndicat général du commerce en gros des vins et spiritueux.

En remplacement des licences, augmentation de 5 o/o sur le produit total de l'impôt des boissons (7 francs par hectolitre d'alcool et 0 fr. 20 par hectolitre de vin). Dans ce cas, ce serait le consommateur qui paierait l'impôt et non le débitant, et il l'acquitterait proportionnellement à sa consommation.

3° Amendement Cunéo d'Ornano à la loi de finances de 1903,

moyen de réaliser la proportionnalité, et de concilier la justice fiscale avec les nécessités financières qui interdisent pour le moment de sacrifier sans compensation les 38 ou 39 millions qui constituent le produit annuel des licences.

Et il est naturel que la question de la suppression des licences soit liée au sort des projets de réforme générale de l'impôt indirect; cette réforme, amorcée sur certains points par la loi 1900, est toujours en suspens.

Dans quel sens se fera-t-elle dès que des circonstances plus favorables que les présentes conjonctures permettront au gouvernement les longs espoirs et les vastes pensées ?

L'idée commune à tous les projets, c'est qu'il est nécessaire d'instaurer un régime définitif de l'alcool, base essentielle de toute réforme.

Impôt à la fabrication de l'alcool, et même le monopole, mais un monopole dépouillé de toutes

suppression des licences. Les droits actuels sur les vins, cidres (circulation) seraient supprimés. Ils seraient rétablis sous la forme d'un droit de consommation afférent à la teneur alcoolique de ces boissons. Ce droit serait de $\frac{1}{4}$ de celui que supporterait l'alcool contenu dans les boissons spiritueuses, soit 50 francs par hectolitre d'alcool pur.

Enfin proposition de loi Braibant, député des Ardennes (déposée le 19 décembre 1911 à la Chambre), tendant à la suppression de la licence des débitants et son remplacement par une augmentation du droit de circulation et à la réforme des licences des marchands en gros de boissons.

les complications administratives, financières et industrielles qui l'ont rendu jusqu'ici irréalisable, la suppression du privilège des bouilleurs de cru comme une conséquence nécessaire du nouveau régime, telles sont les idées directrices qui dominent à l'heure actuelle en cette matière. (1)

1. Parmi les études très intéressantes faites à ce propos, citons celles du Syndicat National du commerce en gros des vins, spiritueux et liqueurs de France (Congrès de juin 1910, conférence de M. Forsans, président du syndicat).

Principales idées émises : suppression du privilège des bouilleurs de cru, et suppression des licences (les deux choses sont logiquement liées).

Augmentation du droit sur l'alcool par l'unification du droit d'entrée de façon à porter le tarif à 250 ou 300 francs par hectolitre, avec suppression des droits d'octroi.

Impôt sur l'alcool perçu à la fabrication, à la sortie des distilleries ou des entrepôts réels existants ou à créer. Paiement de l'impôt au moyen d'obligations cautionnées à trois mois de date, comme en matière de sucre.

Remboursement des droits sur les exportations d'eaux-de-vie et de liqueurs.

Quant aux projets de monopole, M. Klotz, ministre des Finances, déclarait en 1910 qu'il n'y a pas à décréter d'avance qu'il n'y aura pas de monopoles fiscaux. C'est là une question d'espèce. Il s'agit, suivant lui, de savoir si tel monopole, si telle reprise par l'État d'un service, d'une industrie, est ou non avantageuse.

En cette même année 1910, il était fortement question de l'étude au ministère des Finances d'un mode de monopole de l'alcool qui n'aggraverait pas sensiblement la situation de l'industrie et du commerce des alcools. Voici le principe de ce projet :

L'État institue un monopole de fabrication, et en fait il rétrocède son droit de fabriquer aux industriels qui consentiront à se soumettre à certaines conditions. C'est, en somme, la situation du propriétaire d'un brevet qui, ne pouvant exploiter lui-même son invention, concéderait le droit de l'exploiter à quelqu'un s'engageant à la faire valoir. L'État breveterait donc à son

Retenons en seulement qu'en la faveur d'une transformation générale de l'impôt indirect, capable de donner à cet impôt une assiette définitive, il paraît tout indiqué de supprimer l'impôt suranné des licences, qui n'est plus qu'une survivance de moins en moins explicable, dans notre système fiscal.

profit le droit de fabriquer de l'alcool et accorderait des licences à des fabricants.

La situation actuelle des distillateurs et bouilleurs de profession changerait peu. En dehors de ces industriels, personne ne pourrait fabriquer de l'alcool, sinon des producteurs associés pour distiller en commun dans des ateliers publics et des bouilleurs ambulants, assermentés et commissionnés opérant pour le compte de l'État.

A noter que l'on assiste depuis quelques années à un arrêt dans la consommation de l'alcool, dû à un changement dans les habitudes (développement des sports, des voyages, des spectacles, etc.), et par corrélation, à un fléchissement des recettes sur l'alcool. Ce phénomène est constaté non seulement dans les pays de bouilleurs de cru, mais à peu près dans la même proportion dans d'autres régions. Il est général, il n'est pas particulier à la France. En Angleterre, il est également constaté. Il semblerait que le produit de l'impôt ait atteint son maximum. C'est là une raison majeure de perfectionner l'instrument fiscal, d'établir un système sans déperditions et sans fissures.

Vu : le Président de thèse,
BERTHELÉMY

Vu : le Doyen,
CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD

LISTE DES PROFESSIONS QUI COMPORTENT LA VENTE DES BOISSONS

Celles de ces professions qui sont désignées par un astérisque sont admises à bénéficier du « classement spécial » (Circ. 744 du 25 avril 1908).

TABLEAU A DES PATENTES

PREMIÈRE ET DEUXIÈME CLASSES

- * Café chantant, café-concert, café spectacle (Exploitant de) à entrée payante ou à entrée libre avec places et prix distincts (1).

TROISIÈME CLASSE

- * Glacier-limonadier.
- * Maître d'hôtel.
- * Maison de séjour pendant les pèlerinages, retraites, etc. (Tenant une).

1. A noter que les professions énumérées dans les trois premières classes du tableau A des patentes, sont toutes bénéficiaires du *classement spécial*. Pas une d'entre elles ne peut servir de base pour l'imposition directe à la licence.

- Restaurateur et traiteur à la carte ou portant en ville.
- Café chantant, café-concert, café spectacle (Exploitant de) à entrée libre sans places et prix distincts.

QUATRIÈME CLASSE

Cafetier.

Cercles ou sociétés littéraires (Entrepreneur d'établissements pour les).

Estaminet (Maître d').

- Hôtel garni (Maître d') louant à la semaine, à la quinzaine ou au mois.

Limonadier non glacier.

Liqueurs (Marchand de) en détail.

- Restaurateur et traiteur à la carte et à prix fixe.

Vins (Marchand de) en détail, vendant habituellement, pour être consommés hors de chez lui, des vins au panier ou à la bouteille.

Voiturier, marchand de vin, de bière, de cidre.

CINQUIÈME CLASSE

Alcool ou eau-de-vie (Marchand d') en détail.

- Aubergiste ou cabaretier logeur.

- Bals publics (Entrepreneur de).

Cabaretier ou marchand de bière ou de cidre en détail, ayant billard.

Cercles ou sociétés (Fournisseur des objets de consommation dans les).

- Epicerie (Marchand d') en détail.

- Restaurateur et traiteur à prix fixe seulement.

Vin (Marchand de) en détail, donnant à boire chez lui et tenant billard.

SIXIÈME CLASSE

Bière ou cidre (Marchand de) en détail.

Cabaretier.

Café-crémérie ou restaurant crémérie (Tenant un), cantinier
dans les prisons, hospices et autres établissements publics.

Pension bourgeoise (Tenant).

Pension particulière de vieillards (Tenant).

Table d'hôte (Tenant une).

Vin (Marchand de) au détail, donnant à boire chez lui et ne
tenant pas de billard.

SEPTIÈME ET HUITIÈME CLASSES

Épicier-regrattier.

Gargotier.

Liqueurs et eaux-de-vie (Débitants de).

Vin, bière, cidre (Débitant au petit détail de) : celui qui vend
au pot ou à la bouteille et ne donne pas à boire chez lui.

TABLEAU B

* Magasin pour la vente en demi-gros, ou en détail d'épicerie,
liqueurs et conserves (Tenant un).

TABLEAU C (1)

PREMIÈRE PARTIE

* Casino (Exploitant de).

1. Les professions énumérées aux tableaux B et C étant toutes assujetties au *classement spécial*, de même que celle des *trois premières classes* du tableau A des patentes, le tarif de 112 fr. 50 par trimestre qui théoriquement leur serait applicable, ne joue pas plus à leur égard qu'à l'égard des trois premières classes du tableau A.

TROISIÈME PARTIE

- *Buffet dans l'intérieur d'une gare de chemin de fer (Exploitant un).
- *Maison particulière de retraite (Tenant une).
- *Maison particulière de santé (Tenant une).
- *Restaurateur sur wagons.

CINQUIÈME PARTIE

- *Restaurateur sur bateaux à vapeur.
-

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS OFFICIELS

CIRCULAIRES ET LETTRES COMMUNES

- Circulaire n° 11 du 25 septembre 1816.
Lettre commune n° 211 du 17 décembre 1900.
Circulaire n° 423 du 29 décembre 1900.
Circulaire n° 441 du 25 mars 1901.
Circulaire n° 486 du 1^{er} avril 1902.
Circulaire n° 502 du 19 août 1902.
Circulaire n° 627 du 28 décembre 1905.
Circulaire n° 744 du 25 avril 1908.
Lettre autographiée n° 217 du 16 décembre 1908.

DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

(A propos de la loi du 28 décembre 1900.)

- Projet Caillaux. Chambre des députés. *Journal officiel*,
10 décembre 1899, annexe n° 1187, p. 129.
Rapport Jumel. Chambre des députés. *Journal officiel* du
28 janvier 1900, annexe n° 1319, p. 13.
Projet Caillaux. Sénat. *Journal officiel*, 28 janvier 1901,
annexe n° 402, p. 817.
Rapport de Verninac. Sénat. *Journal officiel* du 28 jan-
vier 1901, annexe n° 403, p. 820.

OUVRAGES CONSULTÉS

- VIGIER (P.). — La Réforme du régime fiscal des boissons hygiéniques dans les principales villes de France. Paris, 1909.
- ANTHEAUME (A. et L.). — Le Privilège des bouilleurs de cru. Paris, 1903.
- DEJEAN (André). — Les Licences en Angleterre. Thèse de Paris, 1909.
- HOURCADE (L.). — Manuel encyclopédique des contributions indirectes et des octrois.
- TRESCAZE (Aimé). — Dictionnaire général des contributions indirectes.

PUBLICATIONS PÉRIODIQUES

- Journal des Contributions indirectes, donnant l'analyse des documents officiels et le résumé des travaux et des discussions parlementaires, années 1886, 1900, passim.
-

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

ÉVOLUTION ET PHASES DES PROJETS DE RÉFORME

	Pages
Les idées qui se sont fait jour à ce propos s'inspirent de la tendance générale suivante : on tend à faire intervenir l'impôt indirect dans le domaine des intérêts économiques : caractère protectionniste de la législation des impôts indirects. — Quelques applications de cette conception en France et dans certains pays étrangers. — Caractère provisoire et expérimental de notre réforme de 1900.....	5
Objet de la thèse et divisions principales du sujet.....	15

PREMIÈRE PARTIE

VUE D'ENSEMBLE SUR LES PROJETS DE RÉFORME

Synthèse des travaux parlementaires. — Difficultés fiscales et économiques, avec lesquelles le législateur était aux prises. — La crise viticole et ses remèdes : double série de mesures législatives destinées à y remédier : a) dispositions protectrices contre les fraudes commerciales et fiscales ; b) dégrè-

vement des boissons hygiéniques « général » et « local », par l'État et par les communes, à octrois associées à l'État.....	17
Difficultés soulevées par le dégrèvement. — La sur- taxe de l'alcool. — Objections contre une aggrava- tion brusque et considérable du droit de consom- mation sur l'alcool.....	27
La surtaxe et le privilège des bouilleurs de cru.....	31
Définition du privilège des bouilleurs de cru. — Éten- due du préjudice qu'il a fait et fait subir au Trésor. — Sa suppression ou sa réglementation ? Intérêt qui s'attache à l'une ou l'autre de ces deux mesures. — Raisons de préférer la solution la plus radicale. — Essais de réglementation. — Leurs défauts. — Quel est le seul mode vraiment efficace de réglementation ?	32
La loi du 29 décembre 1900 ne l'a même pas essayée..	41
Critique générale des résultats de cette loi.....	46
Un des gros griefs qui puisse lui être adressé, c'est pré- cisément qu'ayant ajourné la question de l'alcool, elle n'a pas rendu à notre système d'impôts indirects son assiette définitive.....	50
Et pour des résultats médiocres et essentiellement provisoire, elle en a troublé profondément l'économie première.....	55
Critique portant particulièrement sur la partie de la réforme qui concerne les licences. — La majoration des licences. -- Circonstances dans lesquelles le légis- lateur a eu recours à cette ressource. — Conséquences de la majoration des tarifs : dans la recherche d'une proportionnalité de l'impôt, le législateur a été amené à en modifier l'assiette et en quelque sorte la physio- nomie.....	59
Objections de principe que soulève notamment l'assimi-	

lation faite de la licence à la patente, en ce qui concerne les licences des débitants, et à un point de vue général, l'aggravation des tarifs des licences.....	68
--	----

DEUXIÈME PARTIE

PREMIÈRE SECTION

CHAPITRE PREMIER. — Étude technique des licences. —

<i>Historique. — Mécanisme. — Fonctionnement.....</i>	73
1° <i>Licence des débitants.</i> — Lois du 29 décembre 1900 et 30 mars 1902. — Dans quels cas la patente peut servir de base pour la détermination de la licence. — Le classement ordinaire. — Dans quels cas elle ne peut servir aucunement à cette détermination. — Le classement spécial.....	76
Critique de la corrélation « malheureuse » établie par le législateur de 1900 entre la licence et la patente, d'après le fonctionnement pratique du système.....	91
2° <i>Licences des marchands en gros.</i> — Examen des principales difficultés qu'elles ont soulevées. — Situation, au regard de la licence, des négociants qui expédient ou font expédier des boissons, soit des caves de propriétaires, soit des magasins d'autres entrepositaires et celle de certains agents et intermédiaires de transports (art. 3, loi du 20 décembre 1905). — « Unité de licence ».....	103
Situation des syndicats de viticulteurs et des coopératives viticoles (loi du 8 avril 1910, art 31, complétant l'article 16 de la loi du 26 décembre 1908).....	121
3° <i>Licences des brasseurs.</i> — Changements apportés par la loi du 30 mars 1902 à l'assiette et à la tarification des licences des brasseurs : substitution,	

comme base, de la production calculée en degrés-hectolitres à la base primitivement adoptée par la loi de 1900 (nombre des brassins fabriqués annuellement).	
— Raisons de cette innovation. — Ses inconvénients.	
— Sous prétexte de corriger les inégalités de répartition, on risquait d'établir une confusion entre la licence et l'impôt de fabrication.....	127
Caractère ou « caractères » des licences.....	129
Licence des débitants. — Dans la forme et au fond, les modifications et les retouches successives apportées à cet impôt, dans le but de rendre sa répartition plus équitable, ont réussi à l'assimiler à peu près totalement, sauf un détail, à la patente.....	130
CHAPITRE II. — Caractère des licences des marchands en gros, brasseurs, distillateurs, assises sur l'importance des ventes ou des fabrications.....	
	130
La base adoptée par ces licences permet-elle de les comparer, de les assimiler jusqu'à un certain point à une taxe additionnelle au principal de l'impôt, au même titre que les taxes accessoires « dites d'exercice » dont l'emploi est prescrit, dans certains cas déterminés, par les lois et règlements en matière de contributions indirectes.....	132
Il y a là un rapprochement tout superficiel. — Réfutation de la théorie de la licence <i>impôt annexe</i>	134
Quant au fond, quant à leur tendance, les licences de ce genre, organisées en vue de saisir les bénéfices commerciaux ou industriels, ne sont pas autre chose elles-mêmes que des <i>additions à la patente</i>	135
Cette analyse faite, le caractère des licences est un argument de plus en faveur de la suppression des licences.....	137
Par ailleurs, il ne faut chercher dans cette législation spéciale rien de plus que des considérations fiscales,	

malgré les arguments de pure forme invoqués parfois	138
en sens contraire.....	
En particulier, la question des licences, en France, n'a rien à voir avec la lutte contre l'alcoolisme ; la législation n'a aucun objet désintéressé, en quelque sorte.	
— Elle n'est qu'un simple « instrument fiscal ».....	139
Au contraire, dans les pays étrangers, dans les États d'Europe et d'Amérique, les licences constituent un procédé systématique employé contre la progression du nombre des débits de boissons, considérés, à raison de l'attraction qu'ils exercent sur les masses populaires, comme les agents les plus actifs de l'alcoolisme.....	140
A ce titre, la législation étrangère nous offre un sujet d'études et d'expérience intéressant.....	140

SECTION II

Les licences considérées comme un moyen « indirect », « automatique », d'enrayer la progression du nombre des cabarets.....	140
Dans la lutte ainsi engagée contre les débits de boissons et l'alcoolisme, quels sont les principes et les méthodes adoptés par les pouvoirs publics, un peu partout. — Prohibition. — Limitation par voie d'autorité, licences...	142
A. — Caractère de la législation française. — Sa portée exacte. — Elle n'a pas négligé le problème de l'alcoolisme. — Les lois de 1873 et de 1880. — Désuétude des dispositions de ces lois. — N'y aurait-il pas lieu de les faire revivre, en les complétant au besoin ? — Dans quel sens l'intervention du législateur pourrait s'exercer avec efficacité. — La limitation légale et les projets récents de réglementation du cabaret..	145
A. Puech	13

B. — Législation comparée.....	151
Étude particulière des licences comme moyen automa- tique de réduction des débits.....	151
Belgique, Pays-Bas, États-Unis, Angleterre.....	161
Intérêt particulier que présente, au point de vue qui nous occupe, la législation des licences dans les pays anglo-saxons	161
Résultats de l'aggravation des licences, surtout d'après l'expérience de ces pays. — D'une façon générale la politique de restriction a-t-elle eu une influence réelle sur la consommation des boissons spiritueuses ? — Quelle est sa valeur à ce point de vue essentiel	171
Intérêt de cette politique, au point de vue financier. — Les considérations financières ne justifieraient pas chez nous l'emploi d'une aggravation considérable des licences. — Raisons d'ordre économique qui s'y opposent. — Raisons tirées de « l'incidence » de l'impôt	173

CONCLUSION

D'ailleurs, il ne paraît pas qu'en France le mouvement des idées tende de ce côté.....	175
La question des licences y demeure sur le terrain fiscal et actuellement elle se pose de la manière suivante : Il apparaît désirable de supprimer les licences (pro- jets de loi en ce sens). — Cette suppression est-elle possible ? — La logique, l'équité fiscale et enfin l'expérience du système la commandent. — C'est affaire d'opportunité. — En d'autres termes, la question des licences est liée à une nouvelle refonte de l'impôt des boissons, surtout la solution qui lui sera donnée dépend d'un aménagement nouveau et plus stable du régime de l'alcool.....	179

Imp. de la Librairie J. Roussel, 1, rue Casimir-Delavigne, Paris — 1510-12
